

海军教学创新团队资助项目

美国海军外交研究

A Study On US Naval Diplomacy

赵峰 著

電子工業出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京 • BEIJING

内 容 简 介

本书是一部系统研究美国海军外交的著作。全书共四章，在展现美国海军外交发展历程的基础上，分析推动美国海军外交发展演进的动因，从理论上对美国海军外交做出解释，并结合案例进一步探讨在实践中的运用模式。

本书可作为高等院校国际关系专业、国际政治专业和国际军事专业的教学参考书，也可供相关专业的研究人员阅读。

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有，侵权必究。

图书在版编目（CIP）数据

美国海军外交研究/赵峰著. —北京：电子工业出版社，2017.9
ISBN 978-7-121-32619-6

I. ①美… II. ①赵… III. ①海军—军事外交—研究—美国
IV. ①E0-053

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 215499 号

责任编辑：富 军 特约编辑：刘汉斌

印 刷：

装 订：

出版发行：电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编 100036

开 本：880×1230 1/32 印张：6.25 字数：200 千字

版 次：2017 年 9 月第 1 版

印 次：2017 年 9 月第 1 次印刷

定 价：48.00 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题，请向购买书店调换。若书店售缺，请与本社发行部联系，联系及邮购电话：（010）88254888，88258888。

质量投诉请发邮件至 zlts@phei.com.cn，盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

本书咨询联系方式：（010）88254456。

在国际政治领域，海军外交并非陌生的概念。近几个世纪，海权强国以军舰迫使他国屈服的“炮舰外交”（gunboat diplomacy）就是一种典型的海军外交。詹姆斯·凯布尔（James Cable）认为，炮舰外交是“为了获得优势或避免损失，而在战争行为之外，使用或威胁使用有限海军力量的行为。”在他看来，“海军国际性强而且运用极具弹性。”因而，“只要环境许可，海军不可避免地会被海洋国家用作实施威胁或使用有限武力的工具。”按照贝利芝（G.R. Berridge）等人编写《外交学词典》的界定，“炮舰外交属于强制外交，即使用海军支持外交”。

由于炮舰外交是最早受到学界关注的一种海军外交，因此有些学者就会将两者等同起来。例如，肯·布斯（Ken Booth）认为，“海军外交即是使用军舰巩固外交交涉的立场，以在外交磋商时取得有利态势。”他断定海军支持外交的方式无外乎三种，“以实力支持磋商、操控（manipulation）及维持威望。”显然，布斯对海军外交的界定实际上与炮舰外交的定义并无二致。

国内外学者对海军外交的定义，按照内涵从小到大的顺序可分为三类。其一，有一些学者认为海军外交的主体必须是海军，海军外交即是由海军实施的外交行动。例如，美国学者大卫·盖伊（David Guy）认为，“海军外交的内容包罗万象，包括从日常性的友好访问到使用海军作为直接打击手段的各种行为。”美国海军军官学院教授杰弗里·蒂尔（Geoffery Till）将海军外交定义为，“从有限的强制性军事攻击，到威慑，再到彻

底的友好合作，目标是影响其他国家人民的行为。”蒂尔列举的几种行为实际上指的是海军的行动。有国内学者认为，“海洋的特点和海军运用的自身特点，使海军成为和平时期军事外交的承载主体，形成了军事外交中独特的方式，这就是海军外交。”显然，这种定义将海军视为海军外交的唯一主体，排除了海军对政府外交部门的外交活动的支持，属于较为狭义的界定。另有一些学者认为，海军外交就是受海军支持的外交，“海军外交即是海军强国使用军舰支持外交政策的作为。”“海军外交是指海军在和平时期为了支持国家对外政策及影响它国行为所进行的活动。”“海军外交是指海军根据国家外交的需要和对外军事交往的具体要求，利用其活动具有国际性的特点，参与支持国家政治外交的活动。”在这些定义中，关键的一个词是“支持”。海军的“支持”既可以理解为海军独立推行的对外交往，也可以看作是海军配合外交官的外交活动，因而对海军外交的界定显得更为宽泛。还有学者认为，以和平的方式使用海军就可被视为海军外交，海军外交是指“海军资源的非战争运用。”但是这一界定显得过于宽泛。海军在国内实施抢险救灾或者在国外海域实施远海训练都属于海军的非战争运用。显然，海军的此类运用都无法归入外交的范畴。

综合以上界定，如果从海军对外交的参与程度来看，海军外交既包括海军独立实施的对外交往，也包括海军与外交人员相互配合而实施的外交活动，即海军外交的主体既可以是海军一个主体，也可以是海军和外交人员两个主体。第一种情况（即以海军为主体推行的外交）属于国家军事外交的一部分，理当属于海军外交的范畴。就第二种情况而言，由于外交过程中使

用海军作为实现目标的手段，而使此类外交具备了有别于其他外交的特点。因此，此类外交也应归入海军外交的范畴。换言之，从内涵上看，海军外交应包括海军独立实施的外交和海军参与或配合的外交两个部分。另外，从海军支持外交的方式来看，海军既能以军舰部署或派遣军人的方式为外交提供有形的支持，也能以前沿存在或力量投送为国家的对外政策、目标或战略提供无形的支持，如海军前沿存在对美国同盟关系的支持。需要强调的是，海军外交应是海军这种“可控的暴力”的有限运用，即海军的运用仅是为了支持外交，而非旨在打赢战争。但是，海军外交的运用并不一定发生在平时时期，战争期间盟国之间的海军合作也属于海军外交的范畴。

基于以上分析，海军以非战争的方式，即海军的运用未引发大规模、全局性的军事冲突，独立推行或者提供支持的外交都可被归入海军外交的范畴。

从 1775 年 10 月建军至今，在二百多年的发展历程中，美国海军由弱到强，对外交的参与程度不断加深，支持的力度不断加强，成为外交的一种高价值的工具。纵观美国的历史，海军在美国外交中始终扮演着重要的角色。美国以海军支持外交的做法可谓比比皆是，美国海军对外交的支持和参与已演变成成为一种海军外交。

全书共四章。

第 1 章按照美国海军所支持的外交目标范围，将海军外交的历史分为区域阶段、走向全球阶段和全球阶段三个历史时期，

力图沿着美国建国二百多年来美国海军外交发展的历史轨迹，结合各个历史时期美国推行海军外交的史实，展现一幅美国海军外交历史演进的图景，为本书后面的论述做好铺垫。

第2章从经济、文化、政治和军事安全四个层面分析美国海军外交的动因。从经济层面出发，分别探讨海外贸易和美国主导国际经济秩序的需要对美国海军外交的推动作用；从文化层面出发，解析美国价值观中的商业精神和使命观对美国海军外交的影响；从政治层面出发，结合不同历史时期美国推行海军外交的需要，探讨冷战时期对苏遏制和冷战后美国维持世界领导地位对美国海军外交的促进作用；从军事安全的视角，分析国际危机和打击恐怖主义的需要对美国海军外交的推动作用。

第3章对美国海军外交的作用方式做出理论上的解释。按照美国使用海军支持外交的方式的不同，将海军外交分为海军对抗外交和海军合作外交；从强制外交和威慑的理论视角，探讨海军对抗外交的两种类型（海军强制外交和海军威慑外交）；从合作和军事相互依赖的角度，对美国海军合作外交做出了解释，并分析美国海军合作外交的几种典型平台。

第4章解析美国海军外交在实践中的运用。以古巴导弹危机和海地危机为例，探讨海军强制外交的运用模式；以冷战后美国海军威慑朝鲜和伊朗的案例，探讨美国海军威慑外交的运用模式；阐述美国和印度海军合作在双边关系中发挥的作用，美国海军以医院船推行的公共外交及美国海军为开展对外合作而实施的“国外地区军官”计划的情况，并对美国海军外交运用的经验进行归纳和总结。

本书在写作过程中，曾得到解放军外国语学院李志东教授、潘志高教授、王玉兰教授、孙建民教授、李洪波副教授、叶凡美副教授、肖欢副教授、吴承义副教授、刘向东副教授，国防大学李文教授、海军指挥学院张忠教授的悉心指导，在此表示衷心的感谢。

由于作者水平所限，书中纰漏在所难免，敬请广大读者批评指正。

2017 年 6 月 14 日
于海军大连舰艇学院

第 1 章 美国海军外交的历史演进 / 1

- 1.1 区域阶段：从独立战争到美西战争 / 2
 - 1.1.1 独立战争中的海军外交 / 2
 - 1.1.2 美国建国到 1812 年英美战争期间的海军外交 / 7
 - 1.1.3 1812 年战争到美国内战前的海军外交 / 12
 - 1.1.4 美国内战期间的海军外交 / 14
 - 1.1.5 内战后到美西战争之间的海军外交 / 17
- 1.2 走向全球阶段：从美西战争结束到第二次世界大战结束 / 22
 - 1.2.1 美西战争到第一次世界大战之间的海军外交 / 23
 - 1.2.2 两次世界大战之间的海军外交 / 27
- 1.3 全球阶段：第二次世界大战结束至今 / 29
 - 1.3.1 冷战时期的美国海军外交 / 30
 - 1.3.2 冷战后的美国海军外交 / 36

第 2 章 美国海军外交的动因分析 / 42

- 2.1 美国海军外交的经济动因 / 42
 - 2.1.1 贸易推动海军外交的发展 / 43
 - 2.1.2 美国主导国际经济秩序的需要 / 49
- 2.2 美国海军外交的文化动因 / 52
 - 2.2.1 商业精神驱动下的美国海军外交 / 52

2.2.2	使命观感召下的美国海军外交	/ 54
2.3	美国海军外交的政治动因	/ 57
2.3.1	冷战时期美国实施对苏遏制的需要	/ 57
2.3.2	冷战后美国维持世界领导地位的需要	/ 60
2.4	美国海军外交的军事安全动因	/ 66
2.4.1	美国应对国际危机的需要	/ 66
2.4.2	美国打击恐怖主义的需要	/ 70
第 3 章 美国海军外交的理论诠释 / 73		
3.1	美国海军对抗外交	/ 73
3.1.1	美国海军强制外交	/ 74
3.1.2	美国海军威慑外交	/ 82
3.1.3	美国海军对抗外交的实质	/ 95
3.2	美国海军合作外交	/ 98
3.2.1	美国海军与外国海军之间的合作外交	/ 99
3.2.2	美国海军实施的公共外交	/ 101
3.2.3	美国海军对外合作的主要平台	/ 106
第 4 章 美国海军外交的实践运用 / 120		
4.1	美国海军对抗外交的运用	/ 120
4.1.1	美国海军强制外交的运用	/ 120
4.1.2	美国海军威慑外交的运用	/ 142
4.2	美国海军合作外交的运用	/ 155

4.2.1	美印海军合作外交	/ 156
4.2.2	美国海军医院船的公共外交	/ 162
4.2.3	美国海军合作外交的人才保障	/ 167
4.3	美国海军外交运用的经验	/ 178
4.3.1	逐步推进海军外交以维护海外利益的安全	/ 178
4.3.2	以优势海军实施对抗外交	/ 179
4.3.3	推行海军合作外交	/ 180
4.3.4	创建专业的合作外交人才队伍	/ 181
	结语	/ 182
	参考文献	/ 184

美国海军外交的历史演进

“在这个游弋着蓝水海军的世界上，美国别无选择，
要么用钢铁来支撑门罗主义，要么就将其放弃。”

——沃尔特·A·麦克杜戈

当今世界，美国以10个航空母舰战斗群为核心的蓝水海军称雄全球海洋，海军舰艇总吨位与位列其后的13个国家海军舰艇吨位的总和相当。凭借无可匹敌的海上优势，美国海军掌控着世界的海洋霸权，以海洋为平台投送力量，实施威慑或强制，维持美国在国际体系的主导地位。“美国政府运用其海上力量干预全球事务的倾向，将是未来相当长一个历史时期内世界海洋战略环境的基本特征之一。”

美国当今的海军外交是经过二百多年的发展演变而来的。从美国海军外交旨在实现的目标来看，早期美国海军外交主要针对的是一些区域性的目标（如向欧洲争取中立贸易权或在中国谋求商业利益）。美西战争之后，美国海军在太平洋上获得了优势，开始支持美国“门户开放”政策，美国海军进行了首次大规模（16艘战舰）的环球航行，对外交的支持逐步迈向全球。第二次世界大战结束后，美国海军成了全球海洋上最强的海上力量，具备了支持全球性（如对苏遏制）的外交目标的能力。

1.1 区域阶段：从独立战争到美西战争

从独立战争到美西战争的 122 年间，是美国海军外交逐步由大西洋迈向太平洋阶段。在这一历史阶段，尽管美国海军外交的范围逐步拓展，但总体上实现的都是区域性的外交目标。

1.1.1 独立战争中的海军外交

几乎在同一时期，宣布独立的美国创建了海军，海军参与到外交之中，启动了美国海军外交的发展历程。

1. 海军与外交的共同渊源

美国海军和外交有着共同的历史渊源。1775 年 4 月 19 日，列克星敦和康科德爆发武装冲突。在反英武装斗争和高涨的革命情绪推动下，5 月 10 日，第二届大陆会议在费城召开。在反英斗争业已开始的情况下，大陆会议在性质上已经是殖民地的政权组织，发挥着类似中央政府的作用。

会议于 1775 年 6 月 15 日通过组建大陆军和任命华盛顿为总司令的决议。“作为大陆军的司令官，华盛顿面临着两个问题：大陆军缺少给养而英军却军需充足。”在他看来，“要解决这两个问题，一只海军不可或缺。”

建立海军才能扰乱英国的海上补给线，为大陆军夺取必需的给养。1775 年 8 月 11 日，大陆会议获悉两艘满载武器和火药的双桅帆船已经从英国驶向北美。当时正值华盛顿率军围攻波士顿，因此，大陆会议认为“如果将这两艘船截获，那么这些有价值的物资就可以补充给华盛顿将军的那支衣衫褴褛的部队。”于是，大

陆会议“以令人极不习惯的神速”指定马萨诸塞的约翰·亚当斯（John Adams）、新罕布什尔的约翰·朗登（John Langdon）和康涅狄格的西拉斯·迪恩（Silas Deane）制定拦截这两艘英国运输船的计划。尽管拦截未能成功，但是在三人小组的努力下，10月13日，大陆会议批准建造两艘搭载10门大炮的巡洋舰，以“袭击所有为我们的敌人运输军需品或其他给养的船只。”但是，迪恩认为建造2艘军舰过于单薄，于是，“他在10月30日要求大陆会议建造10艘战舰，包括搭载36门大炮的4艘较大的军舰，总造价超过16.6万美元。”大陆会议最终批准建造4艘战舰，仅建造1艘搭载36门炮的战舰。11月，大陆会议又通过了由约翰·亚当斯起草的《北美联合殖民地海军规则》（*Rules for the Regulation of the Navy of the United Colonies of North America*）。

殖民地和英国的武装冲突发生后，英国的宿敌法国也对北美发生的事情表现出浓厚的兴趣，于1775年8月向费城派遣了一位名叫邦瓦鲁尔（Julien-Alexandre Ochart de Bonvouloir）的使者，以评估叛乱的前景。为了与法国来使接洽，11月29日，大陆会议成立由富兰克林和约翰·杰伊等人组成的“秘密联系委员会”（Committee of Secret Correspondence），专门负责独立战争的对外事务。该委员会认为“报复心极强的法国愿意帮助英国殖民地获得独立。”为洽谈购买法国的军火，委员会派遣迪恩到法国购买武器装备。“秘密联系委员会的活动成为美国外交的源头，其用意就是向欧洲特别是法国表明殖民地追求独立的决心。”

第二次大陆会议创建了作为美国海权主体要素的海军和美国最早的外交机构，美国海军和外交几乎同时启动。迪恩不仅是美国海军的缔造者之一，还成为美国的第一位外交公使。

2. 独立战争时期的美国海军

独立战争时期的美国海军由 3 个层次的海上力量组成：大陆军海军、各殖民地所属海军和武装民船（又称私掠船）。

大陆军海军是由大陆会议授权建设、任命舰长和提供经费的海军力量。由于美国和英国海上实力相差悬殊，独立战争中，大陆军海军经常被英国海军封锁在港口之内。除了约翰·保罗·琼斯（John Paul Jones）率领的舰队取得一些局部胜利之外，由于实力和作战经验相差悬殊，大陆军海军与英国舰队的作战屡遭败绩。1780 年查理斯顿陷落以后，大陆军海军遭遇惨败。直到独立战争临近结束，大陆军海军才恢复了元气。

大陆军海军之外，各殖民地（新泽西和特拉华除外）也编有少量的海军，殖民地所属舰只一般吨位较小，武器较差，几乎都是浅水驳船、单层甲板帆船或小炮舰，主要任务是阻止英舰对岸袭击或靠岸补给。殖民地海军担负的作战任务为海岸防御，在独立战争中所起的作用甚至不如大陆军海军。

然而，海军的孱弱并不等于美国没有海权，美国的私掠船在与英国海军的对抗中发挥了突出的作用。私掠船是指在战时持有一国政府颁发的特许状（Letter of Marque）的武装民船，在性质上类似于在陆地上与英军作战的美国民兵。至 1779 年，搭载 20 门大炮的私掠船已经非常普遍，其中许多船只具有在中大西洋甚至英国水域活动的能力。在大陆军海军几乎全军覆没的情况下，两艘名为“华盛顿将军号”（General Washington）和“皮克林将军”号（General Pickering）的私掠船一度被认为是威力最强的美国船只。美国独立战争期间大陆军海军和私掠船实力对比情况见表 1-1。

表 1-1 独立战争中大陆军海军和私掠船实力对比

美国武装舰船数量对比（1776—1782）							
时间	1776	1777	1778	1779	1780	1781	1782
大陆军 海军	31	34	21	20	13	9	11
私掠船	136	73	115	167	228	449	323
舰船搭载火炮数量对比（1776—1782）							
时间	1776	1777	1778	1779	1780	1781	1782
大陆军 海军	586	412	680	462	266	164	198
私掠船	1360	730	1150	2505	3420	6735	4845

从表中看，独立战争中，大陆军海军力量日渐萎缩而私掠船却越战越强，由于私掠船拥有大陆会议颁发的“特许证”，且数量多达上百艘，载炮总数达数千门，因此，它们是当时美国的一支不可忽视的海上力量。

3. 独立战争中海军对外交的支持

相对于英国的海上优势，独立战争期间美国的海军尽管弱小，仍在美国外交中发挥了重要的作用。美国海军在这一时期美国外交中发挥的作用，表现在以下几个方面。

其一，海军军舰是美国对欧外交的主权象征。国家是一国外交活动的主体，体现着外交的主权归属。美国宣布独立之初，有必要向欧洲人展示它从英国殖民地到独立国家这种身份的变化。美国军舰赴欧洲水域作战，将美国作为独立国家的形象带给欧洲，有利于外交的开展。1777 年 2 月 14 日，琼斯率领“漫游者”号（Ranger）军舰驶入法国基伯龙湾（Quiberon Bay）时，向法国海军上将勒蒙忒·皮卡特（Lamotte Picquet）率领的法国海军旗舰“罗布斯特”号（Robuste）鸣礼炮 13 响致敬，受到法国军

舰 9 响礼炮的回礼，这是星条旗第一次接受外国军舰的敬礼。另外，琼斯在英国本土水域的作战，是美国配合法西联合舰队与英国海军作战行动的组成部分，美国远征舰队在力量上尽管难与法西海军比肩，但是它在欧洲的存在及其作战行动本身就是美国与法国同盟关系的体现。因此，美国海军军舰在欧洲水域的作战行动，向欧洲国家展示了一个业已存在的国家。换言之，美国外交不单单是几个驻法公使的活动，在法国等盟国港口中驻泊的美国军舰使欧洲看到了这些外交官所代表的国家，显示了他们的外交活动主权归属。

其二，海军保障了美国赴欧公使的人身安全和消息的递送。独立战争期间，美国派往欧洲的外交公使通常由海军军舰护送，这种安排保障了外交人员的人身安全，使他们免于在海上被英国海军缉捕。例如，1776 年 11 月，美国海军载 18 门炮双桅船“复仇”号（Reprisal）在兰伯特·维基斯（Lambert Wickes）的率领下，将富兰克林护送到法国，使他安全抵达法国开展对法外交。“大陆军海军负责运送赴欧的外交公使。出于保密的需要，当时很少有人言及此事，因此时至今日几乎被人们遗忘，但在当时海军的这项任务对于美国具有至关重要的意义。”此外，海军舰艇由于不载货物，航速较快，经常被用来传递消息。1777 年 11 月 1 日，约翰·保罗·琼斯（John Paul Jones）率领载 18 门炮的“漫游者”号（Ranger）单桅帆船从普茨茅斯（Portsmouth）前往法国，一个重要的任务就是向富兰克林通报萨拉托加大捷的消息。萨拉托加大捷证明了美国人可以战胜英国军队，促使法国下定决心与美国结盟。美国海军不仅保障了外交人员的安全，还担负着传递消息的任务，保障了对法外交的实施。

其三，美国的海上民兵使英国损失巨大，是促使英美和谈的

重要原因。1776 年 4 月 2 日，大陆会议向“私有船只的指挥者”发布敕令，指示他们“以武力袭击、拦截并捕获大不列颠公民拥有的船只。”战争期间，大陆会议共向私掠船颁发了 792 份特许证，这些私掠船截获了 600 多艘英国商船，商船及货物总价值为 1800 万英镑，还扣押了 16 000 多名英国海员。在英国海军兵源奇缺的情况下，大批商船船员的被捕，加剧了英国海军兵源的困境。旷日持久的海上劫夺推高了英国商船及货物的保险金，给英国海外贸易带来不菲的损失，成为迫使英国政府承认北美殖民地独立的重要原因。

1.1.2 美国建国到 1812 年英美战争期间的海军外交

独立战争的胜利，标志着美国赢得了政治独立。然而，由于美国经济对英国和欧陆列强的依赖继续存在，因此，美国接下来的任务，就是获得经济上的独立。在这一时期，美国外交的中心任务是维护中立贸易，美国海军在这一时期的外交活动中扮演了重要的角色。

1. 中立贸易

独立战争之后，发展商业成为对外政策的核心目标，美国外交活动几乎都是围绕着与外国缔结贸易条约、发展中立贸易而展开的。

美国对中立贸易的诉求可追溯到 1776 年 9 月大陆会议通过的“模范条约”（Model Treay）。当时，大陆会议为与外国通商，授命亚当斯起草一个范本，以便同外国（主要是法国）缔结商业条约。该范本被称为“模范条约”或“1776 年计划”（Plan of 1776）。“模范条约”的两个最重要的原则就是自由贸易和中立权利，包括“有

限禁运”（即不禁止非违禁品的中立贸易）和“有限封锁”（不禁止与交战国未受封锁的港口之间的贸易）。

1789年7月，法国爆发革命，波旁王朝被推翻。法国革命之初，美国朝野上下一片欢呼。联邦党人、曾任美国联邦最高法院首席大法官的约翰·马歇尔（John Marsall）曾回忆道：“那时候我们都如此关切法国革命，以至于我真诚地相信人类的自由在很大程度上取决于法国革命的胜利。”然而，1793年1月，曾有益于美国独立革命的法王路易十六被处死，消息传到美国，精英阶层普遍为法国革命中的无政府主义感到震惊，对法国革命的态度也急转直下。正如汉密尔顿所言：“美国和法国的革命难道有什么共同之处吗？两者之间是追求自由与无法无天的差别。”

法国革命之后不久，普鲁士和奥地利对法国进行军事干涉，欧洲战争随之爆发。1793年2月1日，英国对法国宣战。法国根据美法盟约，要求美国提供军事援助。4月18日，华盛顿总统召开内阁会议，讨论美国是否参战的问题。汉密尔顿指出，美法盟约已经随着法国波旁王朝的覆灭而告终结。杰斐逊对此表示反对，他认为条约的签署是基于国家而非政府，因此政府更迭不应成为条约终止的依据。尽管杰斐逊同情法国革命，但是他对参与欧洲战争也持审慎态度，主张美国必须尽力避开欧洲战争。基于内阁的共识，华盛顿于1793年4月22日发表了《中立宣言》，宣布美国在欧洲战争中保持中立，不介入任何交战一方。6月5日，《中立宣言》获得国会的通过。弱小的国力是美国推行中立政策的主要原因。另外，美国政府还有利用中立国地位，与交战国进行中立贸易的考虑。

欧洲的战火拉动了对美国商品的需求。事实证明，中立贸易

是符合美国利益的选择。战前的 1792 年，美国出口总额为 2075 万美元，进口为 3150 万美元；战争发生后的 1794 年，出口增加到 3303 万美元，进口为 3460 万美元；到 1796 年，出口为 6706 万美元，进口为 8144 万美元。“美国人几乎接管了欧洲与世界其他地区特别是加勒比海地区的贸易。”

2. 维护中立贸易权的海军外交

18 世纪末到 19 世纪初，美国外交致力于维护本国的中立贸易权。在这一过程中，美国海军扮演了重要的角色，支持了美国的维权外交。

从 1793 年 2 月英国对法宣战开始到 1815 年，两国维持了二十多年的战争状态。“战争一开始，海洋就在军事上和经济上发挥着战略作用。英国海军能阻止法国进口战略物资。因此，英国对别国与法国之间的中立贸易的限制与日俱增。”

为封锁法国，英国开始打击美国与法国及其殖民地的贸易。1793 年年底，英国颁布枢密院令，宣布对一切载有法属殖民地产品的船只和向法属殖民地运粮食的船只，一律加以拦截。根据这项法令，英国海军在西印度群岛附近海域截获了 250 多艘美国商船。为维护中立贸易权，华盛顿审时度势，派遣约翰·杰伊（John Jay）与英国媾和。1794 年 11 月 19 日，英美签订《杰伊条约》（The Jay Treaty）。条约还规定了双方的商业关系，允许美国商船与英属西印度群岛进行贸易。美国对英国做出妥协，不仅消除了与英国开战的危险，还确保了商业得以继续繁荣。

《杰伊条约》加剧了美国《中立宣言》之后本已紧张的美法关系。1796 年 7 月，法国宣布将仿效英国，在公海拦截美国商船。1797 年 3 月 2 日，法国又颁布法令，授权海军拦截载有敌国物资的中立国船只。1798 年 1 月 18 日又规定任何与英属港口有接触的

商船都不得进入法国港口。法国对美国中立贸易的打击给美国造成巨大的损失。仅 1797 年到 1800 年三年时间内，法国海军就截获了 300 多艘美国商船。面对法国对中立贸易的袭击，亚当斯总统决定通过外交途径解决纠纷，向法国派出了以约翰·马歇尔（John Marshall）和查尔斯·平克尼（Charles C. Pinckney）为首的外交使团。1797 年 10 月，美国使团到达巴黎，法国外交部长塔列朗（Charles Maurice de Talleyrand-Périgord）指派 3 名代表向美国使团授意，在谈判开始之前，美国必须先向法国提供 1200 万美元贷款并向塔列朗行贿 25 万美元。美国代表愤怒至极，平克尼愤怒地说：“不，绝不，六个便士也不给。”1798 年 4 月，美法和谈终告失败。

对法外交失败后，美国立即着手扩充海军和私掠船，以海权捍卫中立贸易。由于英法处于交战状态，英国海军在欧洲和地中海拖住了法国海军主力，使得美国完全有能力在加勒比海对付法国军舰和商船。1797 年 5 月 16 日，亚当斯总统在给国会的咨文中指出，“海军力量是美国的屏障。鉴于海军建设不可能按照危机的需要一蹴而就，美国应该在全力建造护卫舰的同时，对商船进行改装。”1797 年 7 月 1 日，国会做出回复，授权总统建造军舰。1798 年 4 月，就在对法外交失败的当月，美国成立了海军部，亚当斯任命本杰明·斯托达特（Benjamin Stoddert）为首任海军部长。当时，海军已拥有 32 艘战舰，另有 3 艘护卫舰接近完工。12 月，斯托达特要求国会授权建造 12 艘 74 门炮军舰，国会经过激烈的辩论，于 1799 年 2 月 11 日批准建造上述军舰中的 6 艘。此外，美国还武装了 1000 多艘商船，这些私掠船开始配合海军在加勒比海袭击法国船只。美国海军在与法国海军对抗的过程中，显示了较强的战斗力。1800 年 9 月 30 日，美法开始初步的和平谈判。10 月 12 日，

美国海军 28 门炮的“波士顿”号在瓜德鲁普（Guadeloupe）西北 600 海里海域与 24 门炮的法国军舰“贝尔索”号（Berceau）发生激战，造成法舰 34 死，18 伤，最后俘获了“贝尔索”号，展示了美国海军的单舰作战能力。至 1801 年 2 月 3 日美法准战争正式结束，法国共损失了 85 条船和 2 艘护卫舰，而美国方面仅损失了 1 艘战舰（即 14 门炮的“复仇”号帆船）。

美国海军的对抗姿态迫使法国政府改变对美政策，塔列朗表示希望与美国重开谈判。1799 年 10 月，亚当斯不顾联邦党内的反对，派出使团赴巴黎和谈。1800 年 9 月 30 日，美国和法国在巴黎西郊的莫特枫丹庄园签订了以该庄园命名的《莫特枫丹条约》（Convention of Mortefontaine），美法宣布结束敌对状态，废除 1778 年盟约，并重申海上自由的原则。

从 1797 年美国对法外交的失败到 1800 年外交的成功，美国海军发挥了重要作用，迫使法国坐到谈判桌上来，促成了外交的成功。

对法外交成功不到一年，美国海军又立即前往地中海支持外交。1801 年 3 月 4 日，杰斐逊就任美国总统。9 天之后，国务卿麦迪逊（James Madison）就收到了一封来自的黎波里的帕夏（pasha，即奥斯曼土耳其帝国在北非的总督）约苏夫·卡拉曼利（Yusuf Karamanli）的信。在信中，帕夏不仅要求美国立即向其缴纳贡金（即向来往于地中海的美国商船索要的费用），还提高了贡金的数额。美国总统杰斐逊派遣海军远赴地中海，对的黎波里实施了两年的海上封锁。在封锁期间，“美国海军拦截向的黎波里运送给养的船只，不断炮击岸上目标，还对港内船只发动突袭。的黎波里的帕夏不得不与美国讲和。”在美国海军对的黎波里实施长期封锁的情况下，1805 年 3 月 26 日，美国公使托比亚斯·李尔

(Tobias Lear) 以美国总统的名义, 与帕夏举行外交谈判。6 月 10 日, 双方签订条约, 美国获得了 6 万美元的赔偿, 的黎波里释放所有扣押的美国人, 并保证再不向美国索要贡金。在美国海军的支持下, 美国取得了外交的成功。

1.1.3 1812 年战争到美国内战前的海军外交

从 1812 年英美战争到美国内战的四十年中, 海军在美国外交谋取海外商业利益的过程中发挥了重要的作用。美国获取中国和日本的通商权的过程是这一时期最具亮点的海军外交。美国以炮舰外交的形式, 软硬兼施, 先后与中国和日本签订了《望厦条约》和《日美亲善条约》, 获得了不菲的商业利益。

1. 《望厦条约》背后的海军外交

以中美《望厦条约》的签订为例。早在 1789 年, 美国独立仅仅 5 年, 美国就在中国广州设立外交领事馆。由于清政府只准许在广州一地进行对外贸易, 因此美国对中国的贸易受到限制。1840 年, 中英鸦片战争爆发后, 美国派遣海军上校劳伦斯·科尼 (Lawrence Kearny) 率领东印度分舰队的 2 艘军舰“星座”号 (Constellation) 和“波士顿”号来中国沿海保护美国商业利益。1842 年 8 月中英签订《南京条约》后, 科尼致信美国海军部长, 促请美国派遣外交公使到中国争取贸易利益, 信中提到: “为显示美国的态度, 公使最好能搭载军舰前来。”应科尼的要求, 美国总统约翰·泰勒 (John Tyler) 指派马萨诸塞州众议员凯莱博·顾盛 (Caleb Cushing) 来中国谋取商业利益。1844 年 2 月 24 日, 顾盛乘“布兰迪维因”号 (Brandywine) 军舰抵达澳门, 命令美国军舰一路鸣炮, 闯过虎门, 径直开到黄埔, 进行武力恫吓。迫于美

国海军的威胁，6月18日，清政府派遣钦差大臣、两广总督耆英与顾盛在澳门附近的望厦村进行会谈。7月3日，双方正式签订了《中美五口通商章程》和《海关税则》，又称《望厦条约》。美国以军舰恫吓在鸦片战争中刚刚战败的清政府，谋得了可观的商业利益。

2. 《神奈川条约》背后的海军外交

接下来，美国又以海军外交的形式打开了日本的国门。1852年3月，美国海军准将马修·佩里（Mathew C. Perry）就任美国海军东印度分舰队司令官。同年11月，美国总统米勒德·菲尔莫尔（Millard Fillmore）任命佩里为“全权公使”（minister plenipotentiary），赴日本执行外交任务，促使日本开国。佩里接受的外交任务共有4个目标：要求日方保护遭受船难的美国船员及财产；允许美国船只在日本补给和整修；允许美国在日本建设加煤站；日本对美国商船开放港口通商。1852年11月24日，佩里率领4艘军舰编成的舰队离开弗吉尼亚诺福克军港。1853年7月8日，佩里舰队抵达江户湾（即东京湾），要求日本德川幕府派遣官阶相当的代表来接受美国总统的国书。7月14日，佩里上陆会见了幕府官员，转交了美国总统致日本天皇的亲笔信，敦促日本满足美方的通商要求。日本幕府表示希望美方能给予考虑的时间，第二年再做答复。佩里对此表示同意并告知日方第二年将返回日本接受答复。3日后，佩里率领舰队离开日本。佩里的行动得到菲尔莫尔总统的高度评价，1852年12月6日他在给国会的信中将佩里称为“我们军队中最谨慎且最有才智的军官。”

1853年2月13日，佩里率领东印度分舰队的8艘军舰来到日本横滨抛锚。“佩里先后在‘密西西比’号和‘萨斯奎汉纳’号上宴请了日本官员，而这已经足以达到震慑的效果了。”1853年3月31日，

经过数周的谈判，美国与日本签订《神奈川条约》（Kanagawa Treaty）。日本将这一条约称为《日米和亲条约》（即《日美亲善条约》）。该条约规定日本开放下田与箱馆（今函馆）两个港口与美国通商。1853年9月19日，美国海军部长詹姆斯·杜宾（James C. Dobbin）致信佩里，称赞他“不仅为自己和海军赢得了荣誉，还为国家争取到商业利益。”

美国海军在这两次针对中国和日本的海军外交中发挥的作用略有不同。在中美签订《望厦条约》的过程中，美国海军为美国外交公使提供了实力支持；而在日美《神奈川条约》签订的背后，美国海军则开创了单独执行外交任务的先河。

1.1.4 美国内战期间的海军外交

在1861年到1864年的美国内战中，美国外交的中心任务是阻止欧洲列强（主要是英国和法国）对内战的干涉。内战中，联邦海军对南部邦联的海岸进行了长期的封锁，有力地支持了美国外交目标的实现。

1861年4月12日，南方军队炮击南卡罗来纳州查尔斯顿港的萨姆特堡（Fort Sumter），美国内战爆发。对北方有利的是，南方几乎没有海军和大型造船厂，联邦海军舰艇和几乎所有的造船工业都在北方手中，北方海军拥有压倒性优势。内战爆发后仅7天，4月19日，林肯就宣布对南卡罗来纳至得克萨斯的海岸实施封锁，海上封锁一直持续到1865年4月17日，战争期间共截获1500多艘南方船只。

为封锁南方长达3549英里的海岸线，海军建设被提到优先的位置，海军舰艇总数从1861年的82艘，增加到1862年的472艘，1863年达到588艘，1865年剧增至700多艘。1861年，北方海军

兵力不到 9000 人，到内战结束，海军官兵总数达 59000 多人，海军军费也由 1861 年的 1200 万美元激增至每年 1.23 亿美元。随着北方海军实力的增强，海军封锁也逐渐加强。“南方主要港口都受到北方有效的封锁，欧洲几乎无法将重型装备运抵南方，只有少量棉花得以出口。”内战期间，海军封锁对外交的支持表现在两个方面。

一方面，海军封锁阻断了南方邦联的对欧外交。内战中，北方海军封锁行动的一个重要目标就是阻止南方的对欧外交。海军不仅拦截南方赴欧公使乘坐的南方船只，甚至连搭载这些人员的外国船只也予以拦截。“通信成为首当其冲的问题，南方无法向驻外公使发布消息或者接待外国来使。派遣的公使不是失踪，就是遭逮捕后名字出现在北方的报纸上。”北方的拦截行为导致了“特伦特”号事件的发生。1861 年 11 月 8 日，美国海军上尉查尔斯·威尔克斯（Charles Wilkes）率舰拦截了英国邮政汽船特伦特（Trent）号，逮捕了南方派往英国的公使詹姆士·曼森（James Manson）和前联邦参议员、南方派驻法国的公使约翰·斯利德尔（John Slidell）。两位南方外交官被带往波士顿羁押，直到 1862 年 1 月才获得释放。事后，美国国务卿威廉·西沃德（William Henry Seward）通知英方，南方公使属于“违禁品”（contraband），因此逮捕他们完全合法，释放他们仅是因为威尔克斯的具体做法有违规章。西沃德向英国做出妥协，避免与之发生对抗，但仍向英国重申了北方逮捕南方外交人员的合法性。在北方海军的封锁下，联邦政府几乎垄断了对欧外交，干扰了南方的对欧外交。

另一方面，北方迅速增强的海军向欧洲列强展示了力量，为北方对欧外交提供了实力支撑。内战爆发仅一年，北方海军舰艇总数就从 82 艘增加到 472 艘，表现出惊人的战争潜力，向欧洲列

强显示了力量。面对英法可能的介入，“国务卿西沃德措辞强硬地表明，干涉意味着战争。”对于英国而言，介入美国内战将首先与北方海军作战。尽管英国海军优势明显，但是跨越大西洋劳师袭远，代价相当可观。正如时任英国战争部长的乔治·刘易斯（George C. Lewis）所言：“即使与南方处于分裂状态，北方依然堪称强国。跨越大西洋投送军队代价高昂，欧洲的木质军舰将不得不对付美国的铁皮蒸汽船，而后者尽管远航能力不强，但仍然极具毁灭能力。”此外，英国还有其他顾虑，一旦与北方联邦交战，英国与西印度群岛和加拿大之间的贸易会遭受北方联邦海军的袭击，英国还必须要分兵保护加拿大不受侵犯。“加拿大过于虚弱，联邦军队只要从中抽调出一小股力量，就足以对其实施占领。”

此外，美俄海军外交还引发了英国的警惕。在英国犹豫不决的时候，美俄海军快速靠拢。19世纪60年代初，克里米亚战争结束5年后，英国和俄国争夺黑海霸权，矛盾日益尖锐。为笼络美国，沙皇俄国向美国一再示好，成为“内战开始后，唯一选择与联邦站在一起的欧洲强国。”1863年，北方海军利用英俄之间的矛盾，邀请俄国军舰访美。俄国军舰的到来，客观上声援了北方海军对南方的封锁。面对美俄海军交往所释放出的信号，英国不得不考虑与美国交战的后果：与北方联邦开战将把北方推向俄罗斯的怀抱，北方倘若为俄罗斯建造军舰，将直接损害英国在黑海的利益。有鉴于此，面对北方迅速增强的海权，英国对于北方针对南方的海军封锁采取了默认的态度，不仅没有介入美国内战，还拒绝给予南方外交承认。对此，南部邦联“总统”杰斐逊·戴维斯（Jefferson Davis）曾哀叹道：“英国和欧洲其他国家几乎是一声不吭地听任北方对南方肆意妄为。”

海军头号强国英国尚且向北方联邦妥协，不承认南方邦联，对于法国等其他欧洲国家而言，没有英国海军的参与，它们根本无法在北美海域击败实力大增的北方海军，干涉也就无从谈起。英国的做法令法国皇帝拿破仑三世颇感无奈，他对英国大使说：“英国再也找不到更好的机会去教训傲慢无礼的美国，也休想再在新大陆重建它的影响。”面对北方对南方的海军封锁，法国等欧洲国家都做出了与英国相同的选择，不仅未介入美国内战，也没有在外交上承认南部邦联。

在海军的支持下，北方联邦政府几乎垄断了对欧外交，实现了反对欧洲国家干涉的外交目标。

1.1.5 内战后到美西战争之间的海军外交

内战结束后，美国开始向太平洋扩张。“内战暂时抑制了美国人向海外发展的冲动，但是，这种冲动已经渗进整个民族的意识深处，形成了一股思想潜流。”以国务卿西沃德为代表的一批扩张主义者，以外交手段大力攫取海外领地，美国海军为外交提供了至关重要的支持。

1. 获取海外领土过程中的海军外交

内战后到美西战争期间，海军在美国获取海外领地的过程中发挥了重要作用，美国兼并东萨摩亚和夏威夷的过程中的海军外交比较具有代表性。

美国海军在获取东萨摩亚的外交中扮演了重要的角色。萨摩亚群岛（Samoan Archipelago）由 14 个岛屿组成，位于夏威夷和澳大利亚之间，地理位置十分重要。位于土土伊拉岛（Tutuila

Island) 上的帕果帕果 (Pago Pago) 拥有优良的港湾, 非常适合建设海军基地。1873 年, 格兰特总统派遣外交人员来到萨摩亚, 与萨摩亚酋长 (Chieftain) 协商海军基地的事宜。1878 年, 美国和萨摩亚在华盛顿签订条约, 美国获得在帕果帕果港建设海军加煤站的权利。同年, 美国参议院通过了这一条约, 为“美国在 19 世纪 80 年代的海外兼并打下了基础。”美国与萨摩亚缔结条约的第二年, 英国和德国也强迫萨摩亚签订了条约, 萨摩亚随即陷入大国争夺之中。1887 年 6 月, 美国国务卿托马斯·贝亚德 (Thomas F. Bayard) 邀请英德两国驻华盛顿公使讨论萨摩亚问题。由于三国分歧严重, 谈判破裂。德国随即向位于乌波卢岛 (Upolu Island, 属萨摩亚群岛) 上的阿皮亚港 (Apia Harbor) 派遣了 3 艘军舰。英国也向阿皮亚港派遣了 1 艘军舰。美国总统格罗弗·克利夫兰 (Grover Cleveland) 不甘示弱, 立即命令 3 艘美国军舰开赴阿皮亚港。三国海军军舰齐聚一港, 战争大有一触即发之势。恰在这个时候, 1889 年 3 月 16 日, 一场超强飓风袭击了阿皮亚港。美英德三国的 7 艘军舰中, 只有英国军舰“卡莱尔皮”号 (Calliope) 成功逃离。美国的 3 艘军舰中, “尼皮斯科”号 (Nipsic) 炮艇搁浅在沙滩上, “特伦顿”号 (Trenton) 螺旋桨汽船 (screw steamer) 和“凡达利亚”号 (Vandalia) 螺旋桨帆船 (screw sloop) 沉没。德国海军的 3 艘军舰“艾德勒”号 (Adler)、“艾贝尔”号 (Eber) 和“奥尔加”号 (Olga) 全部沉没。飓风造成 150 人死亡, 其中包括 49 名美国军人。1889 年 4 月 29 日, 德、美、英在柏林召开会议并于 6 月 14 日达成协议, 将萨摩亚置于三国共同控制之下。1899 年, 三国又达成交易, 英国退出了对萨摩亚的争夺, 德国和

美国遂以西经 171 度为界瓜分了萨摩亚。美国得到了东萨摩亚，旋即在此建设了海军基地。美国海军以死亡 49 名军人的代价，为外交充当实力支撑，以军舰和英德两国的军舰相对抗，在太平洋上获得了一个重要的海军基地。

美国海军还紧密配合了攫取夏威夷的外交活动。夏威夷群岛地处太平洋东西交通要冲，地理位置比萨摩亚更为重要。“夏威夷似乎是理想的中继点，珍珠港可成为重要的海军基地，用以防御美国的西海岸。”1875 年 1 月，国务卿汉密尔顿·菲希（Hamilton Fish）迫使夏威夷与美国签订互惠条约，规定夏威夷不得割让领土给其他国家。作为交换条件，美国允许夏威夷生产的糖免税进入美国市场。从 1877 年到 1887 年的 10 年内，夏威夷的糖产量增加了 4 倍，美国掌控了夏威夷的经济命脉。1884 年 12 月，美夏签订新的条约，美国取得了在瓦胡岛上的珍珠港建设海军基地的权利。1893 年 1 月 16 日，在驻夏威夷公使约翰·史蒂文斯（John L. Stevens）的策划下，停泊在火奴鲁鲁港内的美国“波士顿”号巡洋舰以“保护美国外交使团”的名义，派出 150 名士兵登陆，登陆的美军随即废黜了即位不到 2 年的夏威夷女王李留奥卡拉尼（Liliuokalani），全面控制了夏威夷。1898 年 7 月 7 日，美国国会两院通过联合决议，最终兼并了夏威夷。

19 世纪后半期，美国在太平洋的外交活动之频繁，以至于“太平洋被当成了美国的内湖。”美国在获得的领地上陆续建设了海军基地。美国海军积极配合外交，反过来又使自己获得了太平洋上的基地。海外海军基地意味着美国海军获得维修和补给等后勤支持，在海洋上的机动能力得到增强，因而支持外交的能力也会增强。

2. 海军外交的实力准备

在美国海军参与海外扩张之际，海军建设经历了内战后的一段停滞期之后开始加速。马汉的海权理论迎来了一个海军至上的时代，海军益发成为决策者倚重的力量。

内战后到美西战争，美国海军建设在经历了一段停滞期后，逐渐得到重视。内战后，美国南方满目疮痍。内战“造成的物质损失巨大，战后的美国身陷史无前例的债务——从 1861 年的 64844 美元猛增到 1865 年的 250 多万美元。”南方重建耗资巨大，美国政府面临严峻的财政困难。为削减开支，美国政府开始大力裁减海军。内战结束后的五年内，海军舰船总数降至不到 200 艘，载炮总数不到 1300 门，且大多数战舰老化严重。1873 年美国 and 西班牙海军在佛罗里达海域发生严重对峙。当时美国舰艇的状况，用时任指挥官的罗伯利·伊文思海军少将（Robley Evans）的话来说，处于“两艘敌舰就能在三十分钟内将我军打得落荒而逃”的境地。回忆起这些，伊文思为此“深感耻辱”。雪上加霜的是，1873 年，美国国内爆发经济危机，经济萧条一直持续到 19 世纪 80 年代初。由于财政的拮据，内战后近二十年，美国海军建设几乎陷入停滞。

这种局面不久就出现转机。在 1881 年继任美国第 21 任总统的切斯特·亚瑟（Chester Arthur）的支持下，两任海军部长威廉·亨特（William Hunt）和威廉·钱德勒（William Chandler）对国会展开了积极的游说，鼓吹大海军的建设。1882 发生了英国舰队炮击埃及亚历山大港的事件，增强了大海军鼓吹者的声音。“埃及毫无还手之力，活像一只待宰的羔羊。”钱德勒的游说得到了不少国会议员的支持。时任众议员的约翰·艾利斯（John Ellis）认

为“美国要立于强国之林，就必须拥有一支强大的海军。”在各方的争取下，海军建设得到了国会的重视，造舰计划开始步入快车道。1885年，海军部提请国会批准建造1艘远洋装甲舰，国会批准了2艘舰的建造计划。次年又批准建造2艘，1888年授权再建造1艘装甲巡洋舰。1890年，共和党总统本杰明·哈里森(Benjamin Harrison)在共和党控制了国会两院的有利形势下，促请国会通过了3艘战列舰(“印第安纳”号、“马萨诸塞”号和“俄勒冈”号)的造舰计划，每艘耗资300万美元。1892年，第4艘同级舰的建造获得国会批准。1895年又有3艘舰获得国会批准。国会对海军的拨款从70年代的每年400万美元增加到90年代的每年3000万美元。到1893年，美国海军已建造了22艘5000吨级以上的铁甲舰，拥有了在距海岸线1000英里以外海域作战的能力。

从海军外交的角度来看，海军舰艇数量的增多以及远航能力的增强，意味着美国决策者能够调用更多的海军舰艇支持外交，“海军实力显然能够提升它对外交的支持能力。”

在美国大力建设海军的时代，阿尔弗雷德·马汉(Alfred T. Mahan)的海权理论应运而生。1890年，马汉的《海权对历史的影响，1660—1783》一书出版。1892年和1897年他又先后出版了《海权对法国革命和帝国的影响 1793—1812》和《纳尔逊生平——英国海权的化身》两部著作。这三部书被称为马汉的“海权论三部曲”，为美国建设远洋海军、进行海权扩张提供了及时的理论依据。在马汉看来，一个国家的海权包括海军、商船队、海外殖民地(海军基地)三大要素。他尤为看重海军对海权的意义，认为海军是海权的核心要素。为了获得控制海洋的海权，美国必须建立一支以远洋战舰为主体的蓝水海军。

马汉的海权论一经问世，就受到了美国扩张主义者的热烈追

捧，1901年入主白宫的西奥多·罗斯福总统对马汉的理论推崇备至，他指出：“要是指望美国能与外国和平相处，那么就要将希望寄托于一支一流的战列舰舰队，只有这样才是最明智的。”海权理论的问世，给美国带来了海权新思维，有利于在决策层中形成使用海军实现外交目标的共识。

1898年4月，美国和西班牙的战争打响之后，实力强大的美国海军在古巴和菲律宾迅速击败了西班牙海军。美国打赢了美西战争，“美国成为了一个公认的世界强国的同时，它的海军也已成为外交政策的首要工具（prime instrument）。”

从内战结束到美西战争的四十多年里，美国海军获得了可以依托的海外基地，主力舰的数量显著增加，又有了海权理论的指导。美西战争之后，美国海军外交全面迈向全球，在那个海军至上的年代，成为当时美国外交中最具时代特色的一部分。

1.2 走向全球阶段：从美西战争结束到第二次世界大战结束

19世纪末到20世纪初，随着欧美垄断资本主义的发展，帝国主义国家之间争夺海外市场和领地的矛盾日益尖锐。马汉的海权理论带来了一个海军时代。“从1890年到1914年，英国、德国、日本和美国已经或者正在逐步成为一流的海军强国，它们的舰队经常能够决定它们在国际事务的调门和节奏。”

美西战争通常被视为美国外交走向世界的开端，战争展示了美国海军有能力在加勒比海的古巴和西太平洋的菲律宾同时打赢相隔万里之遥的海战，美国海军令列强刮目相看。美西战争的胜利，标志着美国以一流强国的身份跻身世界列强。随着这种身份的转变，美国提出了它的外交政策，就需要它的舰队来提供支持。

1.2.1 美西战争到第一次世界大战之间的海军外交

美西战争之后，美国海军外交在广度和力度上都有所加强，海军成为外交的一根“大棒”，支持美国提出的外交政策。

1. 海军对外交政策的支持

美西战争之后，美国相继提出针对中国的“门户开放”政策（Open Door Policy）和针对拉丁美洲的“罗斯福推论”（Roosevelt Corollary），美国以大舰巨炮宣示了这两大外交政策并非空洞的说辞。

1) 海军对“门户开放”政策的支持

美西战争之后，美国获得了菲律宾和关岛，海权已扩张到中国的门口，“美国决策者确实已经将中国视为美国影响力的新边疆。”鉴于甲午战争中国战败之后面临被列强瓜分的局面，1899年9月6日，美国国务卿约翰·海（John M. Hay）先后向美国驻英、德、俄、日、意、法大使发出指示，要求他们向所在国发布内容相同的外交照会。照会有三项主要内容：第一，美国承认列强在华的势力范围；第二，进入列强势力范围的货物，通用中国现行税率，税款由中国政府征收；第三，不对进出列强势力范围内的船舶征收高于其本国船舶的港口税。对于美国的照会，英国、法国、日本、意大利、德国和俄国先后做出了肯定的答复。俄国还承诺将大连开辟为自由港。

1900年中国爆发义和团起义，6月，八国联军发动侵华战争。7月3日，约翰·海再一次向列强发出外交照会，重申“门户开放”政策。对第一次照会做出了两点补充：第一，保持中国的领土和行政实体；第二，中国必须遵守不平等条约的各项规定。

以上两次照会的内容，就是美国的所谓“门户开放”政策。但是“美国人必须用炮舰来确保西方对其‘门户开放’政策的支持，表明该政策对美国非常重要。”

1905年日俄战争之后，战胜的日本取代俄国，意图吞并中国东北，美国的“门户开放”政策受到日本的挑战。1908年10月，西奥多·罗斯福总统派遣“大白舰队”（Great White Fleet）“适时地”到达了日本横滨。这16艘舰体漆为白色的战列舰编队在日本引起了震动。曾两度出任日本首相的大隈重信（Shigenobu Okuma）伯爵对《纽约时报》的记者说：“我不知道美国海军来此意欲何为，但从贵国总统的讲话中我们认为这是针对日本的。美国目前没有敌人。倘若美国有意制造一个敌人，实非明智之策。”美国军舰刚离开日本，“美国国务卿埃里胡·鲁特（Elihu Root）就不失时机地在华盛顿同日本驻美大使高平小五郎进行会谈，并于1908年11月30日签订了所谓的《鲁特—高平协定》（Root-Takahira Agreement）。”依据该协定，日本同意支持“门户开放”政策并维持中国的行政独立。美国以海军支持“门户开放”政策绝非偶然，“美国的‘门户开放’政策是以其武力为后盾的，美国如果没有强大的经济实力和军事力量，它的‘门户开放’政策只能成为被列强耻笑的话柄而已。”

美国以“大白舰队”为大棒宣示了其维护“门户开放”政策的决心和能力，使这一外交政策得到列强的尊重和遵守。

2) 海军对“罗斯福推论”的支持

1902年，英国、德国和意大利以武力向委内瑞拉索取债务。美国总统西奥多·罗斯福认为欧洲国家的行为威胁了美国的利益，因而向三国提出抗议。欧洲三国做出妥协，解除了对委内瑞

拉港口的封锁，同意将债务问题提交海牙国际法庭裁决。

1904 年底，英国和德国又派出舰队对多米尼加索债。针对这一事件，1904 年 12 月 6 日，罗斯福在给国会的第 4 次咨文中提出了他对门罗宣言的“推论”，他指出：“西半球国家的不当行为可能要求某个文明国家出面干涉，这个国家只能是美国。”美国将“按照门罗主义的原则，无论多么‘不情愿’，也会行使国际警察的权力。”1905 年 1 月 20 日，美国派遣 2 艘战舰赴多米尼加实施威胁，并派出水兵控制了多米尼加海关。然后，“在一名海军军官的陪同下，美国外交官与多米尼加签订了协议，迫使多米尼加交出海关的控制权。按照该协议，45%的关税收入归多米尼加国内使用，其余归债主国所有。”1907 年 2 月和 5 月，该协议在美国参议院和多米尼加议会获得通过。在美国海军的直接支持和参与下，美国得以与多米尼加签订协议，实现了外交目标。

总之，登上世界舞台之后，“美国海军被赋予了一系列的政治任务：维护门罗宣言和‘门户开放’政策和正在建设中的巴拿马运河的安全。”

2. 获取巴拿马运河过程中的海军外交

美西战争之后至第一次世界大战爆发这段时间，美国外交活动中对海权意义最为重大的，莫过于获得巴拿马运河的开凿权和控制权。

美西战争之后，美国在太平洋上建立了海权优势。由于美洲大陆南北狭长的地理特点，美国海军的两洋舰队被美洲大陆分隔，舰队机动必须要绕过南美洲最南端的麦哲伦海峡，这就造成美国海权处于东西割裂的状态。因此，挖掘一条美国控制的中美洲地

峡运河，将美国海权合二为一，已成为美国迫在眉睫的问题。

为获取运河的挖掘权，美国进行了一系列外交运作。1903年1月22日，美国国务卿约翰·海迫使哥伦比亚驻华盛顿大使托马斯·埃兰（Thomas Herran）签订了《海—埃兰条约》（Hay-Herran Treaty）。根据此条约，美国不仅获得在哥伦比亚巴拿马省挖掘运河的权利，还攫取了宽度达6英里的运河区的租借权，租期为99年。1903年3月17日，该条约得到美国参议院批准。但是哥伦比亚议会认为此条约侵犯了哥伦比亚的主权，因此不顾美国的威胁，拒绝批准此条约。

美国国务院策划了巴拿马政变，“西奥多·罗斯福和约翰·海都直接参与了这起阴谋。”为了确保巴拿马政变成功，1903年11月4日，美国军舰“纳什维尔”号（Nashville）驶抵巴拿马的科隆（Colón）。当日晚，巴拿马宣布独立。罗斯福在巴拿马独立之后一个多小时即宣布承认巴拿马。为扑灭叛乱，哥伦比亚政府派出一支474人的政府军前往镇压。“纳什维尔”号的舰长约翰·哈巴德（John Hubbard）派水兵阻拦哥伦比亚军队，并在巴拿马铁路部门的美国管理人员的协助下，使这支哥伦比亚军队无法搭乘火车前往巴拿马城。11月5日，美国海军运输舰“迪克西”号（Dixie）赶来支援，派出两个连的军人登陆。登陆美军在约翰·勒胡恩（John A. Lejeune）少校的率领下与哥伦比亚军队对峙，迫使哥军原路返回。在美国海军的支持下，美国策动的哥伦比亚“革命”获得成功。11月18日，美国国务卿约翰·海与巴拿马全权代表菲利普·比诺·瓦里亚（Pilippe Bunau-Varilla）签订了条约，条约的主要内容包括三个方面：其一，运河区的宽度拓展为10英里，美国在运河区享有“就像它是主权国”那样的权利；其二，美国一

次性付给巴拿马政府 1000 万美元，此后每年付 25 万美元租金；其三，美国保证巴拿马的独立和安全。

如此，在海军的支持下，美国以成功的外交策划和运作，最终将巴拿马运河的有关权利收入囊中。1904 年 5 月 4 日，巴拿马运河开凿，并于 1914 年 8 月 15 日竣工通航。“1914 年运河开通以后，纽约到旧金山的航运距离从 13600 英里缩短到了 5600 英里。”巴拿马运河为美国海军舰艇在美洲东西海岸的机动提供了巨大的便利，提升了美国海军作为外交“大棒”的能力。

1.2.2 两次世界大战之间的海军外交

两次世界大战之间的二十年中，最为突出的美国海军外交当属华盛顿海军会议上的外交战。

第一次世界大战结束后，德国在太平洋地区的领地被瓜分，退出了地区海权争夺。十月革命推翻了沙皇俄国，新生的苏维埃政权忙于应对西方支持的国内叛乱而无暇东顾，战胜的英国和法国被战争严重削弱。在远东太平洋地区，日本和美国的海权矛盾日渐显现。日本作为第一次世界大战的战胜国，获得了德国在西太平洋上许多利益，海权大为增强，对美国太平洋海权构成了威胁。在大西洋海域，美国和英国也存在着海权矛盾。为协调与列强的海权矛盾，美国外交官与海军将领按照海军高级将领的规划，以卓有成效的外交，打着裁军的旗号，通过外交谈判争取到了与英国对等的海权利益。

1920 年，因反对威尔逊《凡尔赛和约》而出名的参议员威廉·博拉（William E. Borah）在参议院提出一项召开限制海军军备会议的议案，要求政府与英国和日本进行谈判。1921 年 5 月

6月该议案分别在参众两院以压倒多数获得通过。虽然哈定总统（Warren G. Harding）有意扩充海军，但在国会的压力之下一反初衷，同意举行限制海军军备会议。

在美国的外交目标制定过程中，海军总理事会（General Board of the Navy）的海军高级将领们发挥了至关重要的作用，海军上将希勒里·琼斯（Hilary P. Jones）被任命为大会的首席顾问。以琼斯为首的总理事会的将军们向美国国务卿查尔斯·休斯（Charles E. Hughes）进言，要求美国代表团至少要争取到与英国对等并相当于日本1倍的主力舰吨位比例（capital ship tonnage ratio），即美英日的主力舰吨位比例应为10:10:5。总理事会还提出了这一比例的依据：美英海军的任务覆盖了太平洋和大西洋两个大洋，而日本海军仅需要防御西太平洋海域。海军将领们与国务院官员进行了密集的协商，最后，按照罗斯福总统的安排，总理事会的海军少将威廉·普拉特（William V. Pratt，1930年任美国海军作战部长）起草了国务卿休斯在大会开幕式上的演讲词，其中将美英日的主力舰吨位比例确定为5:5:3。

1921年11月，会议在华盛顿召开，与会国家包括美国、英国、日本、法国、意大利、荷兰、比利时、葡萄牙和中国。1922年2月6日，《五强海军条约》（Five Power Treaty）签署，条约规定美英日法意五国的主力舰（capital ship）比例为5:5:3:1.75:1.75。就主力舰的总吨位而言，美国和英国各获得52.5万吨，日本为31.5万吨，法国和意大利各为17.5万吨。对于当时已经出现的航空母舰，条约将其界定为“排水量不超过27000吨的实验性军舰，美国 and 英国各获得135000吨的建造限额；日本的配额是81000吨；法国和意大利的配额各为60000吨。”

在这次海军会议上，在海军将领的支持下，美国不仅取得了

与老牌海军强国英国对等的海权利益，还压制了日本扩张海军的企图。

在以 1922 年《五强海军条约》为基础建立起来的国际海权体制中，美国、英国和日本成为三个海权大国。第二次世界大战中，美国海军在尼米兹上将的率领下，以马汉式的大舰队决战的方式与日本海军联合舰队浴血奋战，在中途岛战役之后，逐步掌握战场主动权，最终在太平洋战场击败日本海军。至二战结束，日本在西太平洋的海权已不复存在，美国已完全控制太平洋。在大西洋方向，德国和意大利两个法西斯国家被打垮，英国和法国则被严重削弱。美国海军成为全球海洋上最强的海上力量，有能力支持全球性的外交目标，美国海军外交的全球时代终于到来。

1.3 全球阶段：第二次世界大战结束至今

第二次世界大战后，美国成为世界上经济实力最雄厚、军事实力最强大的国家。1947 年 6 月，英国外交大臣欧内斯特·贝文（Ernest Bevin）曾不无感慨地说：“今天的美国处于当初拿破仑战争结束时英国的地位，英国当时掌握全世界财富的 30%，而今天，美国则掌握大约 50%。”1947 年，美国海军舰艇总吨位达 380 万吨，大大超过英国的 150 万吨，一跃成为世界上最大海上强国。“美国除了牢牢控制中、南美洲并基本控制西欧外，在太平洋地区管制着日本，还接管了太平洋上的马里亚纳、马绍尔和加罗林等群岛。”总之，二战结束后，美国海军已成为世界海洋的支配性力量，具备了支持全球性外交目标的能力。

1.3.1 冷战时期的美国海军外交

二战结束后，出于对美国为首的西方世界的不信任，苏联通过扶植并控制亲苏政权，恢复并扩大了沙皇俄国时期在东欧的势力范围。美国和苏联在意识形态上的对立也加剧了美苏之间的不信任。1946年2月9日，苏联领导人斯大林在莫斯科选区的大会上指出：“战争是现代垄断资本主义基础上发展的必然产物。”在他看来，认为只要资本主义存在，战争就难以避免。2月22日，美国驻苏联使馆代办乔治·凯南（George Kennan）向国务院发回一份八千多字的电报。他认为由于苏联只懂得武力的逻辑，因此美国应该坚决表明不惜对苏动武的意志，以威慑苏联的侵略行为。在他看来，“美国应采取长期的、耐心而坚定的对苏政策，这一政策就是时刻对俄国扩张倾向保持警惕的遏制政策。”

1. 美国海军对遏制政策的支持

冷战时期，几乎每一任美国总统都推出了代表自己对苏政策的“主义”（doctrine），从“杜鲁门主义”到“里根主义”，“遏制政策是冷战时期美国对外政策的核心”。

与东西濒临开放大洋的美国不同，苏联的地缘特征极其不利于海军的发展。尽管苏联有漫长的海岸线，但是由于纬度较高，受到结冰期的困扰，出入大洋受到季节的限制。波罗的海和黑海是苏联向西和向南的出海通道，但是它们的出海口都被美国海军控制。苏联在远东的军港符拉迪沃斯托克结冰期漫长，还受到美国依托日本海军基地构建的海权的遏制。同苏联所处的地理位置相似，苏联的盟国几乎都位于欧洲东部和东南部，缺少可供苏联海军使用的不冻军港。苏联的东欧盟国出入大西

洋必须经过波罗的海，而东南欧盟国（如罗马尼亚和保加利亚）则必须经过黑海海峡。为解决这一地缘劣势，1945 年 6 月，苏联要求土耳其将黑海海峡中的达达尼尔海峡割让给苏联，以建设军事基地。为强迫土耳其政府就范，苏联调动兵力意图强占，引发了黑海海峡危机。

美国以海军遏制苏联的做法就是始于这次危机。1946 年 4 月，美国海军“密苏里”号（Missouri）战列舰对土耳其伊斯坦布尔进行“访问”。8 月，美国海军全新的重型航空母舰“富兰克林·罗斯福”号（Franklin Roosevelt）访问雅典。两个月后，美国海军宣布成立地中海司令部（即美国第 6 舰队的前身）。1947 年的美国国务院的一份报告将土耳其比作“瓶子上的瓶塞，足以阻止苏联的政治和军事影响力向东地中海和中东扩张。”美国以海军支持土耳其，遏制苏联的扩张，形成了一种战略布局，即“以土耳其的博斯普鲁斯海峡和达达尼尔海峡为阻塞点，将苏联海权困在了黑海之内。”面对美国的军事压力，苏联被迫妥协，危机遂告结束。此后，美国海军第 6 舰队定期派军舰巡航黑海，担负了在黑海方向的对苏遏制任务。

美国以海军对抗苏联并取得成功，表明美国有能力以海军遏制苏联的扩张，保证其他国家的安全。这次海军外交的胜利，展示了美国的意志和力量，成为冷战初期西欧国家、日本和韩国等国选择与美国结盟的重要原因。

美国与盟友签订的同盟条约中，双边条约一般直接以条约条款的形式对美国军队的部署做出规定。例如，《日美安全保障条约》第一条就规定“日本国授权美利坚合众国的陆、海、空军部署在日本国内及附近，美利坚合众国予以接受。”《美韩共同防务条约》

第四条规定“大韩民国给予美利坚合众国在双方共同商定的大韩民国领土以内及其周围部署美国陆、海、空部队的权力，同时美利坚合众国接受这项权利。”多边条约中一般不规定美国军队的部署，由美国与盟国在条约框架下另行商定驻军协议。同盟条约框架下的驻军条款为美国在盟国领土上开辟海军基地提供了法律依据，由此美国依托盟友提供的基地把海军部署到与苏联对抗的前沿，遏制苏联权力的扩张。

美国的这种海权优势是苏联所不具备的，即使在苏联海军最辉煌的 20 世纪 70 年代，苏联也没有真正建立起全球海权。苏联的海外盟国，如古巴，更是处于美国海军的绝对控制之下。苏联海军可以依托的海外基地数量寥寥无几，机动能力无法与美国海军相提并论。美国海军依托盟国基地构筑起全球海权，取得了相对于苏联的海上优势。由于美国海军的前沿部署形成了既成事实，封堵了苏联的出海口，苏联对外力量投送受到钳制，对苏联的扩张造成了客观上的妨碍。另外，由于美国海军前沿威慑的存在，苏联为避免与美国全面对抗就不得不对现状采取容忍的态度，一定程度上遏制了它对外扩张的意图。可见，美国海军对苏联权力扩张的围堵，直接支持了美国的对苏遏制政策。

2. 美国海军在同盟关系中的支柱作用

20 世纪 40 年代末 50 年代初，美国在亚欧大陆外缘构建了一系列的同盟关系。美国海军是美国维持同盟关系的重要工具，在美国的同盟关系中发挥着至关重要的作用。

1) 美国的同盟关系

为了将对苏遏制推向全球，美国与其他国家签署了一系列同盟条约，范围覆盖了欧亚大陆外围的广阔地带，这些条约的情况

见表 1-2。

表 1-2 美国冷战时期的同盟条约

同盟条约名称	签署日期	条约签署时的成员	防区范围
北大西洋公约	1949 年 4 月	比利时、美国、加拿大、丹麦、法国、冰岛、意大利、卢森堡、荷兰、挪威、葡萄牙、英国	欧洲、北美、北大西洋
美菲共同防御条约	1951 年 8 月	美国、菲律宾	菲律宾群岛及附近海域
澳新美安全条约	1951 年 9 月	澳大利亚、新西兰、美国	西南太平洋
日美安全保障条约	1951 年 9 月	日本、美国	日本列岛及附属海域
韩美共同防御条约	1953 年 10 月	韩国、美国	朝鲜半岛及附属海域
东南亚条约	1954 年（1975 年废止）	澳大利亚、英国、法国、新西兰、巴基斯坦、菲律宾、泰国、美国	东南亚及西南太平洋地区
中央条约	1955 年（1979 年废止）	英国、伊朗、伊拉克（1958 年退出）、巴基斯坦、土耳其、美国	中东地区

美国在全球范围内构建同盟关系，就是在政治层面上将对苏遏制推向全球。“美国构建同盟的最终目的是与盟国一起将苏联和中国包围。”1949 年 4 月 4 日，美国、英国、法国、意大利、荷兰、比利时、卢森堡、丹麦、加拿大、冰岛、挪威和葡萄牙 12 国在美国华盛顿国务院会议大厅举行了北约的签约仪式，在欧洲构筑了遏制苏东集团的防线。美国取得了北约的主导权，按照规定，北约盟军最高司令由美国人担任，北约核打击力量完全操纵在美国手中。在亚太地区，美国也签订了一系列条约，其中包括：1951 年 8 月 30 日与菲律宾签订《美菲共同防御条约》；1951 年 9 月 1 日与

澳大利亚和新西兰签订《澳新美安全条约》；1951年9月8日与日本签订《日美安全保障条约》；1953年10月1日与韩国签订《美韩共同防务条约》；1954年6月8日签订《东南亚集体防务条约》。

2) 美国海军在同盟关系中的重要作用

诚如摩根索所言：“一个国家选择加入同盟，是为了在目前和未来的国家目标中获取到能够理性测量的收益。”对于与美国结盟的国家而言，美国海军在三个方面保障了它们的安全。

其一，美国海军确保了盟国海洋方向的安全。美国的盟国，除了极少数小国（如卢森堡）之外，都是濒海国家，英国、日本、菲律宾和新西兰还是岛国，澳大利亚是“大陆岛”型国家，意大利、挪威、丹麦、韩国、土耳其等国属于半岛国家，海洋方向的安全在绝大多数盟国的国家安全体系中占有重要地位。美国海军在盟国驻有前沿部署的海军，在海洋上拥有无出其右的实力，有能力保障盟友海洋方向的安全。以日本为例，美国在日本前沿存在的海军第7舰队确保了日本海洋方向的安全。美国盟国在海洋安全方面的收益，是这些国家服从美国领导的出发点。

其二，美国海军保障了美国兑现条约承诺的能力。海洋是美国与绝大多数盟国（加拿大除外）联系的纽带。以北约为例，从“北大西洋公约组织”这一名称就不难看出，北大西洋是连接美国、加拿大及其欧洲盟国的纽带。“海洋同盟是北大西洋公约组织的最重要的特征之一。”美国要兑现对盟国的条约承诺，就必须有能力控制大洋并跨越大洋投送力量，否则所有的承诺都只能流于空谈。例如，美国海军依托大西洋两侧的海军基地所构筑大西洋海权，就是北约的安全纽带。美国海军的实力及其前沿存在，

确保了北大西洋的海上交通线不致被苏联控制，保障了美国有能力将力量投送到西欧。美国海军在美国与日本、韩国和澳大利亚等盟友的关系中也发挥着类似的作用。美国前海军部长莱曼（John F. Lehman, Jr.）曾指出：“美国是一个利用广大海洋把自己与盟国、贸易伙伴和资源连结在一起的‘大陆岛国’。自由世界是一个大洋性联盟，自由世界必须掌握无可置疑的海上优势。否则，如果我们的护航运输船队不能直达我们的欧洲盟国，那么，在与苏联发生任何一种冲突的几周之内，我们很可能失败，而我们的生存也将处于危险之中。”可见，美国海军确保了美国有能力跨越海洋向盟友兑现条约承诺，而这种能力是美国同盟关系能够保持稳定的基础。

其三，美国海军保障着盟友海外贸易的安全。冷战中，海洋是美国和主要盟国之间经济活动的主要通道，美国与盟国之间的贸易路线、原料来源地和海外市场都需要美国海军提供保护。以日本为例，“由于强大邻国中国和苏联的存在，日本的国家安全以及日本海上航线的安全都严重依赖美国的保护。”美国海军的全球部署，特别是在海上交通线和阻塞点的存在，使之有能力维护盟国的贸易安全。美国海军提供的这种安全保护，是美国同盟关系的重要稳定因素。

综上，海军凭借其优势和全球战略部署构建起的海洋霸权，在美国同盟关系中发挥支柱性作用。“五百年来，像欧洲大陆那样的均势从未在海洋上出现，海军力量高度集中于一个大国不仅不会为这个国家树敌，还会为之带来更多的盟友。冷战中及冷战之后，当今体系中的几大强国都选择与美国结盟，而非与之为敌，就说明了这一点。”

1.3.2 冷战后的美国海军外交

冷战结束后，美国成为唯一的超级大国。在时代更迭之际，危机频繁发生，经常需要美国海军的介入，海军外交成为美国管控危机的一种重要手段。此外，进入 21 世纪，美国越来越注重以海军合作加强同盟关系并发展伙伴关系，对外合作成为美国海军的重要外交任务。

1. 美国海军战略的转型及其对危机外交的支持

苏联的解体宣告了冷战的结束。美国所面临的是一个比冷战时期更加动荡的世界，领土争端、恐怖主义、民族矛盾、分裂主义、宗教冲突、核危机等不稳定因素日益凸显。“冷战的结束掀开了一口沸腾多年的锅的盖子。1993 年《纽约时报》对全球范围的统计显示冲突区域多达 48 处。”随着全球热点问题的日益增多，突发性事件不断涌现，应对危机已经成为美国外交的中心任务之一。

为有效应对危机，美国海军调整了部署，将力量压向热点地区的近海（美国文件称之为“forward”，即前沿），以加强从海上影响陆地事务、控制陆上危机的能力。从 1992 年到 2010 年，美国海军出台了一系列海军战略转型文件，推动了海军力量从大洋走向“前沿”。1992 年 9 月美国海军公布第一份战略白皮书《由海向陆——为海军进入 21 世纪做准备》，集中阐述了海军转型的宗旨。该白皮书指出：“美国战略的关注点已从全球性威胁转向地区性威胁”；尽管美国面临的“全球性战争的可能性降低”，但是，“与美国利益休戚相关的地区却存在着巨大的不确定性”；海军转型的目标是

“打造适合联合作战的海军远征力量，根据国家的需要，从大洋走向前沿。”可见，美国海军战略转型的中心任务是将军舰部署到攸关美国利益的地区的前沿地带。2003 年 4 月 16 日，美国海军作战部长沃恩·克拉克（Vern Clark）上将在安纳波利斯海军军官学院接受采访时指出：“到 2003 年 4 月，美国海军的 303 艘舰艇中，已有 163 艘被部署到前沿。”凭借其全球海军基地体系的支持，前沿存在的美国海军“理论上已能打击和控制世界 80% 的陆地。”

美国海军的转型加强了美国介入危机的能力。美国海军“由海向陆”的转型加强了海军舰艇对陆地事务的介入能力，便于本身具备全球机动能力的航空母舰战斗群向陆地投送力量和管控陆上事态，提升了海军作为美国外交政策工具的价值。美国海军以强制或威慑等对抗方式，在世界范围内配合外交，1993 年介入第一次朝核危机，1994 年介入海地危机，1996 年干预台海危机，1998 年介入伊拉克武器核查危机，2002 年干预第二次朝核危机和伊朗核危机，2010 年又分别在 3 月的“天安舰”事件和 11 月的延坪岛炮击事件发生后先后以大规模军演威慑朝鲜。

海军为美国的外交决策者提供了一种在世界范围内干预危机的手段。“海洋提供了不可比拟的便利。与其他军事装备相比，舰船具有更强的机动性和投送能力，这就是海军相对于其他军种的优势所在。”凭借海军在全球海洋的机动能力以及热点地区的前沿存在，“美国有能力在世界最为偏远的地区大规模地投入军事力量，实施有效的威慑，防止事态升级，这种能力在强国中绝无仅有。”总之，通过战略转型，美国海军支持了美国对危机持续而有效的外交介入，在施加可观的军事压力的同时又不致使危机失控，

通常能够促成美国外交目标的实现。

2. 海军在美国对华防范策略中的作用

苏联的解体表明遏制是一种成功的策略。冷战以后，尽管美国外交辞令上很少再使用“遏制”(containment)一词，但这并不意味着这种思维已经随冷战的结束而消失。冷战后，遏制的对象变成了中国，遏制思想继续体现在美国的外交政策之中，美国海军充当了外交遏华制华的主要手段。

冷战后至今，中国经济经历了二十多年的快速发展，经济规模超过了英国、法国、德国和日本等经济强国，在全球仅次于美国，居世界第二位。随着中国经济的发展，中国国防建设踏上新台阶，军事实力不断增强。美国视中国的崛起为威胁，不仅继续保持冷战时期在中国周边构建的同盟关系，还以海军在东亚岛链上的“前沿存在”防范(hedge)中国的崛起，压缩中国海权的发展空间，在海洋方向对中国施加军事压力。为防范中国，美国频繁与中国海上邻国举行海军联合演习，或明或暗地支持周边国家和地区向中国叫板，在中日钓鱼岛争端及南海海洋权益争端等地区热点问题上威慑中国，防范中国崛起对美国主导的地区格局造成冲击。

美国海军在东亚岛链上的“前沿存在”，不仅向中国宣示了东亚地区事关美国利益，美国已经介入到地区事务之中，还表明美国有能力维持东亚地区力量平衡。近年来，奥巴马政府推行“重返亚洲”的策略，继之以“亚太再平衡”战略，其主要措施就是加强美国海军在亚太地区的前沿存在。2012年，现任美国海军作战部长乔纳森·格林纳特(Jonathan Greenert)撰文称“美国将增加部署在亚太地区的舰船和飞机，由当前的55%增至2020年的

60%，以更有效地增加在亚太的存在和能力。”美国计划向亚太地区增加海军的前沿部署，试图以海军充当“再平衡”中国的力量。

美国海军在美国遏华制华的“亚太再平衡”战略中扮演者极其重要的角色，美国海军以增加军力部署的方式增强对中国的军事压力，以威慑的方式遏制中国海军现代化以及维护海洋权益的行为，在美国遏华制华的“重返亚洲”或“亚太再平衡”外交中发挥着基础性的作用。

3. 美国海军的合作外交

进入 21 世纪，发生了“9·11”恐怖袭击事件，美国对恐怖主义宣战，发动了阿富汗战争，得到盟国的配合和援助。但是 2003 年美国在没有联合国授权的情况下又发动了伊拉克战争，并且不顾法、德等主要盟国的反对，推行单边外交，导致美国的同盟关系发生裂隙，美国的国际形象也一落千丈。

自然灾害的发生为美国提升国际形象提供了契机。2004 年 12 月，印度洋发生大地震，之后引发的海啸席卷了印度洋周边国家，造成史无前例的人员伤亡和财产损失。美国海军对这次大型自然灾害做出了快速的反应，发挥了不可替代的领导作用，有力地提振了美国的国际形象。

同一时期，海上非传统威胁的上升需要美国做出回应。2005 年以来，亚丁湾等海域海盗活动日益猖獗，严重威胁着国际贸易海上交通线的安全。海上恐怖主义、海上贩毒和走私等犯罪行为也呈现抬头之势。应对这些日渐上升的威胁需要美国推动国际合作，特别是海军合作。

2005 年小布什第二届总统任期开始，美国政府着手修补由于推行单边主义外交而受损的美国同盟关系，美国外交的“钟摆”也随之由单边主义摆向多边合作。为顺应美国外交的这一转向，

美国海军也开始大力推进多边合作，加强同盟关系，发展伙伴关系，以共同应对自然灾害，对抗日益严重的海上非传统威胁。

从 2006 年 6 月开始，为加强国际合作，美国海军加强了外交人才培养，建设了一支“国外地区军官”（Foreign Area Officer）队伍，截止 2013 年 11 月，美国海军选拔的“国外地区军官”的总数已达 278 人，这支队伍成为美国海军合作外交的生力军。

2006 年 6 月 14 日，时任美国海军作战部长迈克·马伦（Mike Mullen）海军上将在海军战争学院的战略论坛上提出了“千舰海军”的构想。按照他的设想，“千舰海军”是一支由 1000 艘多国舰艇编成的海上力量，主要使命是保护海上贸易安全，确保全球经济安全。“千舰海军”计划的实质乃是美国谋求通过多边合作，整合美国和友好国家的海上力量，以海上伙伴关系为基础构建美国领导的全球海上安全机制。“千舰海军”计划后改称“全球海洋伙伴关系”（Global Maritime Partnership），在美国的领导下，美国与盟国和伙伴国在亚丁湾、波斯湾和北阿拉伯海域建设了“联合海上部队”（Combined Maritime Force），以海军合作的形式共同对抗海上非传统威胁。

2007 年 10 月，在海军战争学院的国际海军研讨会上，美国海军、海军陆战队和海岸警卫队联合公布了《21 世纪海上力量合作战略》（A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower）。这一战略文件实际上是美国的 21 世纪国家海权战略。该战略将“千舰海军”提升到战略的高度，认为“美国的海上力量需要与友好国家和盟国的海军统合为一体，以捍卫我们的生活方式。我们要与志同道合的国家共同保卫和维持我们赖以繁荣的全球性互联体系。”

2007 年 10 月，美国在加勒比海建成了第一个“全球舰队基地”

(Global Fleet Station)。2008 年 5 月，美国海军又在几内亚湾部署了第二个“全球舰队基地”。美国海军以这种在全球重点海域部署浮动基地的形式，不仅加强了与周边国家海军和政府的合作，还以公共外交的形式与任务海域周边国家的民众开展互动。“全球舰队基地”成为继“千舰海军”之后，美国海军建设的第二个多边合作平台。

另外，美国海军的 2 艘医院船也是其推行合作的重要平台。2004 年 12 月印度洋大海啸发生以后，美国“仁慈”号 (Mercy) 医院船为海啸受灾地区提供了医疗救助。以此为契机，2006 年 4 月，美国海军“仁慈”号 (Mercy) 医院船开始执行“太平洋伙伴关系行动” (Operation Pacific Partnership)。2007 年 4 月，部署在美国东海岸的“舒适”号 (Comfort) 医院船也开始赴加勒比海周边国家执行“持续承诺行动” (Operation Continuing Promise)。总之，两艘医院船以提供医疗援助的形式与任务国家民众服务，堪称美国海军公共外交的重要平台。

美国海军外交的动因分析

海军不仅以直接的远海行动保护全球体系（保护贸易），
还在近海保护岸上设施，从而使贸易得以进行。

——美国海军军官学院教授基欧福瑞·蒂尔

美国海军外交的历史是一部海军对外交的支持逐步深入、加强和拓展的历程。这种演变的动力来自何处？在揭示了美国海军外交的发展轨迹之后，有必要进一步探讨美国海军外交的动因。

美国海军外交发展的动因主要来自经济、文化、政治和军事安全层面的各种现实需要，正是这些需要促使美国海军外交不断发展和变化。

2.1 美国海军外交的经济动因

从经济层面看，维护海外贸易始终都是美国海军外交发展演变的驱动力。另外，在美国海军外交的全球阶段，维持美国对世界经济的主导权也是推动美国海军外交发展的重要因素。

2.1.1 贸易推动海军外交的发展

美国立国至今的二百余年中，确保美国海外贸易安全和畅通一直都是美国海军外交的重要任务。美国革命的启蒙思想家托马斯·潘恩（Thomas Paine）曾指出，“我们应该将建设一支舰队视为发展商业的必需一步。海军一旦成军，它的价值就远超过其成本。商业和商业保护手段是统一的，这是国家政策的重要一环。”海外贸易的发展，不仅带动了美国经济的增长，还为美国军事和外交的扩张提供了平台。海外贸易对美国海军外交的推动作用主要表现在以下几个方面。

1. 海外贸易是海军建设和外交演进的重要动因

海外贸易不仅推动了美国海军建设，还驱动着外交的发展演化。

1) 海外贸易对海军建设的推动作用

美国海外贸易对海军建设的推动作用主要表现在四个方面。

其一，维护海外贸易的安全是建设海军的依据。与陆军的扩军不同，建设海军耗资巨大，将国家财力用于发展海军，需要赢得公众的支持。在美国，建造军舰需要国会授权，经费也由国会拨付，因此国会的态度对于海军建设至关重要。由于国会的立场受到民意的影响，因此海军建设也需要赢得公众的支持。贸易需要海军保护，贸易的拓展需要更强的海军实施保护，这一点容易得到公众的认可。“连美国农民都明白，如果没有相匹配的海军做后盾，贸易关系将难以维系。”1798年1月28日，法国宣布将拦截任何与英国进行贸易的船只。据此，法国海军开始拦截美国船只，扣押美国船员和货物。为打击法国的气焰，美国许多大城市

的民众自发为建造军舰捐款，还有不少民众要求与政府签约（contracted），参加军舰的建造，以保护商船和国家的荣誉。在民意的推动下，1798年4月27日，国会授权亚当斯总统建造12艘载22门炮的军舰。海外贸易安全与否，与美国民众的生活息息相关，海军以海外贸易保护者的姿态出现，就会获得公众的支持，有利于从国会得到造舰拨款。

正如杰斐逊所言：“如果我们还想进行贸易的话，我们就得着手建设海军。”汉密尔顿也持相同的立场：“如果我们想要成为一个商业民族，或者要保持大西洋贸易的安全，我们必须尽快地为拥有一支海军而努力。”也就是说，“为保护贸易和商业的自由流动，需要一支灵活有力、决定性的海上力量。毋庸置疑，这支力量就是美国海军。”可见，维护海外贸易的安全，是建设海军的正当依据。

其二，海外贸易的拓展推动了美国海军的海外部署。早在19世纪60年代，林肯政府海军部长吉迪恩·韦尔斯（Gideon Welles）就曾指出：“我们的商船每到一个地方，附近合适的距离内（within convenient proximity）就会有一支海军舰队展示我国的力量。”随着海外贸易的发展，美国商船队活动范围扩大，为保护这些商船，美国先后成立了海军分舰队。早在1815年，美国就成立了地中海分舰队（Squadron），常年巡航地中海，打击巴巴利海盗，目的是“维持海军存在，威慑巴巴利国家向美国商船勒索贡金的行为。”1822年，美国海军成立了西印度分舰队和太平洋分舰队，分别负责维护美国在加勒比海和太平洋商船队的安全。1826年，美国海军成立巴西分舰队。1835年成立了东印度分舰队。1843年又组建非洲分舰队。在美国立国之初的几十年内，为了保护海外

贸易，美国海军的活动范围逐步扩大。海外贸易是美国海军逐步走向全球的重要原因。

其三，海外贸易积累的国家财富是海军建设的物质基础。马汉在其《海权对历史的影响》一书的开篇即指出：“海上商业对于国家的财富及其实力的深远影响，早在这一真实的原则为世人所知之前，就已经在指导着经济增长与繁荣。”对外贸易使美国受益良多：进口降低了国内的物价，出口为美国工人带来高收入的工作，为美国企业带来高额利润。开放的贸易不仅提高劳动生产率，还推动经济的增长。海外贸易带来了国内经济的繁荣和丰厚的关税收入，为国家积累财富，成为发展海军的经济基础。就海外贸易对海军的重要作用，汉密尔顿曾指出，“对外贸易或海上贸易需要海军保护，正如贸易能增进海军的强大一样，不需多做解释。”

其四，海外贸易便利了海权据点的开辟。海外贸易是美国对外经济渗透的主要方式，为创建海军基地打了前站。在《海权对历史的影响》一书中，马汉将海外贸易视为获取海外殖民地的手段。他指出：“在那里（殖民地），商人不断收集本地有利可图的产品，等待母国船队的到来，将其运回母国。诸如此类的机制自然而然地大量繁殖，会将该地转变成为殖民地。”在他看来，海外贸易具有渗透效应，能够通过控制外国（或地区）的经济，逐渐将其演变为美国的殖民地。马汉所言就是一种“熟果”策略，美国在兼并夏威夷的过程中就使用了这一策略。美国首先通过商业渗透控制夏威夷的经济，然后以外交手段策划政变，将“成熟的果子”纳入囊中。在马汉看来，海外商业据点的性质是可变的：“有时服务于商业，有时服务于军事。”因此，以商业渗透为海军打前站，“为舰队提供栖息之地，使之可以加煤和进行修理，是一个致

力于在海洋中发展国家权力的政府的首要职责。”历史上，保护美国商船的海军分舰队巡航过程中，就会产生靠泊外国港口进行补给乃至建设海军基地的需求。例如，为保护太平洋上的商船队，1867年美国海军在中途岛修建了加煤站。1903年，为了保护来往于“迎风通道”（Windward Passage，指美国东海岸通向中南美洲的贸易路线）的商船，美国在古巴关塔那摩（Guantanamo）修建了海军基地。保护海外贸易的需要，驱使着美国海军海外据点的建设。

2) 海外贸易是美国外交发展的重要动力

在美国外交的发展变化中，海外贸易始终是一个重要的推手。美国早期外交以维护商业资本的独立发展为最终目标，以争取海上自由权、发展中立贸易为主要内容，就体现了商业和外交的这种关系。具体而言，海外贸易对美国外交的推动作用主要表现在两个方面：

一方面，从外交政策的发展轨迹来看，海外贸易是推动美国外交政策发展变化的重要因素。海外贸易是美国建国后长期对外奉行中立政策的原因。与别国缔结贸易条约以获取中立贸易地位是早期美国外交的中心任务。“对于美国这样一个主要通过贸易和商业与外国交往的民族而言，此类活动很自然地就成为了对外关系的首要目标。”美国在欧洲国家间的纷争中保持中立，目的就是以中立国的身份与交战双方做生意。正如潘恩所言：“因为欧洲是我们的市场，我们不应该与其任何一部分构建区别于其他部分的关系，远离欧洲的纷争才是美国真正的利益所在。”华盛顿在告别演说中称：“在拓展我们的商业关系的时候，尽量避免同他们发生政治上的牵连，这就是我们对待外国的行为准则。”可见，贸易方面的考虑是美国奉行中立政策的原因。

美国相继出台的门罗主义和门户开放政策以及威尔逊的外交主张都带有浓厚的商业色彩。19 世纪初,尤其在 1812 年至 1814 年的欧洲战争期间,美国利用中立国的地位,与交战国进行海外贸易,带动了国内经济的发展。由于英国对拿破仑法国实施海军封锁,美国被迫将海外贸易转向拉美市场,拉美成为美国重要的海外市场。19 世纪初,拉美独立运动爆发,西班牙的殖民体系瓦解。“英国、法国、俄国和西班牙,都垂涎于拉美的土地、劳力和原材料。英帝国凭借其如日中天的实力,试图在该地区攫取新的市场,开辟具有战略意义的港口。”老牌帝国的行为,直接威胁着美国在拉美地区的商业利益,是门罗主义出台的主要原因。19 世纪末美国打赢了美西战争,第二年就出台了针对中国的门户开放政策,意图获取与欧洲列强同等的商业特权。“‘门户开放’政策的实质乃是以海外市场为中心的霸权主义,”第一次世界大战之后,美国总统威尔逊在其“十四点和平原则”中,主张“海洋航行自由”和“废除关税壁垒”,这是对美国“门户开放”政策的补充。威尔逊的“十四点和平原则”倡导全球开放,为美国在全球范围内商业扩张提供便利。“全球开放”成为美国的外交原则之一,体现了美国支配全世界的雄心壮志。

另一方面,海外贸易有助于发展美国的对外关系。贸易可促进美国与其他国家的关系,这是美国外交的重要信条。“早期美国人将国际贸易视为其致富和自由的根本。由于受欧洲启蒙主义思想的影响,他们甚至认为自由贸易乃是改造国际关系的一种手段。”对于贸易的这一作用,潘恩曾有这样的评论:“我们的事业就是贸易,如果处理得当,将为我们 and 整个欧洲之间的关系带来和平与友谊。因为将美国作为欧洲的自由港符合整个欧洲的利益。美国的贸易将永远为美国提供保护。”事实上,“美国和与之订立

自由贸易协定的国家之间的双边关系，都毫无例外地得到加强。”

第二次世界大战之后，美国将贸易视为加强与欧洲盟国关系的重要手段。“华盛顿认识到美国盟国的国内稳定和对美忠诚有赖于这些国家经济的复苏。”出于这一考虑，美国在欧洲推行马歇尔计划，向盟国提供财政支持，以恢复盟国的国内经济并繁荣大西洋两岸的商业交往。冷战中，美国与盟国之间的贸易往来，加强了彼此之间的经济纽带和相互依赖的程度。“美国的西方盟国，即它的主要贸易伙伴从战后贸易机制中得到的经济利益比美国更多。”来往于大西洋两岸的贸易对美国与北约盟国的关系具有积极意义。

2. 海外贸易对美国海军外交的推动作用

与主要使用战争开辟殖民地的欧洲列强显著不同的是，美国非常注重通过海外贸易对他国进行经济渗透。整个 19 世纪，美国海外贸易以其固有的开放和扩张的本性，将美国海军外交逐步推向全球。美国海外贸易对美国海军外交的推动作用表现在以下两点。

其一，攫取海外贸易利益是美国海军外交的原动力。海外贸易作为美国经济扩张的平台，是美国外交和海军共同的维护对象。换言之，当美国商人走遍全球，寻求利润的时候，外交官和海军也接踵而至。19 世纪，海军和外交的配合，曾为美国攫取了与英国对等的商业利益（中美签订的《望厦条约》），美国后来打开日本的国门也是如出一辙。获取通商权、保护贸易船队和贸易航线、解决贸易争端以及建设海外据点，都需要海军紧密配合外交。因此，攫取海外贸易利益是美国海军外交的重要推手。

其二，维护海外贸易利益是美国海军外交的重要推动力。美

国是一个商业立国的国家，为维护海外贸易利益，美国经常不得不通过外交途径介入贸易纷争，同时以军舰相威胁，支持外交目标的实现。美国以海军和外交密切配合，保护海外商业利益的做法，是一种旨在保护海外贸易利益的炮舰外交。在美国海外贸易发展史中，这种炮舰外交的实例比比皆是。仅举一例：1925 年 1 月 16 日，由于担心中国江浙一带军阀战争会殃及美国商业利益，美国驻上海领事要求美国政府立即派遣军舰提供保护。美国派遣军舰赴上海保护商业利益，支持美国领事向中国提出的外交交涉。尽管美国海军仅派遣了 1 艘炮舰“萨克拉门托”号（Sacramento），但是出动海军本身就施加了外交压力，“强国海军所具有的威望与其实际出动的力量经常不成比例。”冷战后乃至进入 21 世纪，美国海军仍经常与盟国或伙伴国海军举行保护海上交通线的联合演习，维护海外贸易安全向来都是美国主导的海军合作的核心内容之一。

2.1.2 美国主导国际经济秩序的需要

所谓国际经济秩序是指在世界范围内建立起来的国际经济关系与制度的总和。基欧汉（Robert O. Keohan）曾经指出：“作为有影响力的全球性大国，美国 and 英国都主导或曾经主导了国际贸易体系，但是，二者主导方式又存在显著的不同：美国的经济伙伴通常是其军事盟国，而英国的贸易伙伴往往是其军事和政治上的主要对手。”

冷战结束后，随着北美自由贸易协定和欧盟等区域经济的发展，各国为了本国的经济发展而让渡出一部分经济主权，在全球化的浪潮中推行各种有利于本国国内经济发展的政策，积极参与

国际经济合作，以实现本国经济的繁荣。为此，各国之间通过协商“确立了市场和经济力量在其中运作的政治关系框架。国家，特别是大国，制定了每个企业家和跨国公司必须遵循的规章，这些规章一般反映了占主导地位的国家及其公民的政治利益和经济利益。”国际经济秩序反映的是起主导作用的大国的利益，其运作方式也取决于主导大国的政策。美国是现有国际经济秩序的缔造者和维持者，在国际经济体系中拥有主导地位，拥有别国所不具备的影响力。

美国海军在美国主导的国际经济秩序中发挥着重要作用，是确保美国主导地位的重要保障。

1. 为盟国经济开放提供安全保障

第二次世界大战以后，美国积极推动欧洲复兴，仅1948年到1951年，就通过马歇尔计划向欧洲经济注入了130亿美元的资金。以此为前导，美国以自由贸易和互惠互利为原则，主导了关税总协定的签署，降低了国际贸易的关税。“二战后，美国凭借其超强的地位将其他工业国家锁在一种特定的国际秩序之中，创建这一秩序的基础是政治和经济的开放。”

面对苏联的军事威胁，美国推行与盟国开展经济合作必须首先要解决后者的安全关切。没有安全作为基础，美国倡导的国际经济秩序也就成了空中楼阁。美国提供这种安全的方式，就是在盟国驻军。美国依据与盟国订立的同盟条约，使用盟国的基地，将军事力量直接驻扎在盟国的土地上。显然，美国海外驻军对于盟国而言是安全保护伞，但对于美国而言，则是将防御线推到了远离美国本土的对苏遏制的前沿，在盟国与美国本土之间留出了广阔的战略缓冲带。然而，美国的海外军事部署又无法脱离美国

本土的支持，海洋上的交通线成为两者之间联系的纽带。美国海军以其超强的实力，依托在冷战时期构建的全球基地网，有能力确保海上交通线对美国及其盟国开放。由是观之，美国超强的海军，保证了连接本土与海外基地以及海外基地之间的公共海域的控制权。由于海洋的浩瀚，这种控制权当然不能理解为绝对的占据，而是基于美国海军的两种能力：其一，凭借在海上交通线的战略阻塞点（如 2013 年美国在新加坡部署的濒海战斗舰）附近的部署，美国海军有能力控制这些战略航道；其二，美国海军有能力向全球范围快速投送力量，因而能够在远离美国本土的海域快速建立优势并控制事态。换言之，“美国能够在军事上令人信服地剥夺其他国家对海洋的使用权；而其他国家如果企图阻止美国控制这一公共空间，就会在与美国的军事冲突中遭遇失败。”美国在海洋上的这种支配能力，保证了盟国海外经济利益的安全，美国在盟国（多为经济发达国家）的支持下主导全球经济秩序。

2. 支持美国在国际经济秩序的主导地位

国际贸易是国际经济体系的重要组成部分，是公认的国内经济增长的拉动因素，与一国的经济繁荣关系重大。2009 年，海洋上航行的 45000 多艘商船，承担了全球贸易总量的 90%，总价值达 14 万亿美元。因此，“居于全球化过程的核心既非陆权也非空权，而是海权，简而言之，这是因为这一体系的基础乃是海上运输。”

美国维护海上交通线的安全，实质上是美国向盟国提供的安全承诺的组成部分，也是美国在盟国土地上维持海军基地的重要依据。当代美军的航空母舰战斗群在海外的部署，能够快速向全球投射力量，对主要海上交通线实施控制。美国海军的这种能力

赋予了美国一种国际海洋秩序的警察地位，使之能够打着保护海上交通线的旗号，而事实上把持着对海上交通线的控制权。

美国海军管控海上交通线，就有能力截断贸易的流动，这种能力为美国实现外交目标提供了一个有力的杠杆。凭借海军，美国能以联合国决议为依据，甚至按照其国内法（如 1996 年出台的针对古巴的霍尔姆斯—伯顿法），对拒不服从美国的国家（如古巴、伊朗和朝鲜等国）实施贸易制裁乃至经济封锁。美国甚至还将海军对海上交通线的控制视为威慑中国的一张牌。“美国有能力控制中国的海上交通线，这对中国就是一个潜在的威慑。”控制了海上交通线，美国就有能力迫使其他国家服从美国制定的规则，尊重美国在国际经济秩序的领导地位，否则就要在与美国的对抗中将其海外贸易置于危险之中。“美维持其主导权的目标从二战后至今一直没有改变。这一目标就是将其他权力中心遏制在美国所管理的秩序框架之内。”由是观之，美国海军对海上交通线的控制支持了美国在国际经济体系内的主导地位。

2.2 美国海军外交的文化动因

美国文化价值观为海军外交提供了思想动力，赋予了它鲜明的美国特色。正如夏威夷大学教授布莱克福德（Mansel G. Blackford）所言，“在商业精神的驱动和‘天定使命’的感召下，美国带着他们的文化行装，从北美大陆扩张到了太平洋。”

2.2.1 商业精神驱动下的美国海军外交

商业精神是美国文化价值观中个人主义、冒险精神和进取精

神的源头。从殖民地时期起，商业就被视为最重要的谋生手段，盈利赚钱成为实现自身价值和道德理想的最高尺度。

美利坚民族性格中的商业精神是美国海军外交的重要内驱力。从殖民地时期起，新英格兰就已经是繁荣的商业、贸易和航运中心。新英格兰中心城市波士顿居于殖民地各港口之首，早在 1772 年，进出波士顿港的商船就达 1273 艘。商业的繁荣使经商致富成为新英格兰的一种生活方式。马汉认为国民性格是一国海权发展的重要禀赋。他指出：“所有人都谋求获利，都或多或少地热爱金钱。但是，寻求获利的方式却会对一国民众的历史和商业前景造成显著的影响。”马汉将 16 世纪西班牙和葡萄牙谋求财富的方式与英国人和荷兰人的致富之道做了对比。在他看来，西班牙和葡萄牙通过一条捷径来获取财富——掠夺金银。两国国民从来不缺少冒险和征伐的精神，但是他们感兴趣的似乎只有金块和银锭。他们把从印第安人手中掠夺的财富装船运往本国，大部分却在航行途中成为英国人的猎物。“他们将财富装载在几条船上，定期或不定期穿梭于几条航线上，要为敌人捕获，可谓轻而易举。”相比之下，“英格兰和荷兰的财富却散布在穿梭于世界各地的数以千计的舰船之上。”海外掠夺是获得财富的捷径，但是这种行为不会促进国内经济的发展，“西班牙本土只能生产羊毛、水果和铁器，其制造业也几乎空白一片。”西班牙和葡萄牙习惯于用劫掠而来的金银与英国和荷兰货船上的商人交换商品，将金银拱手交予别人。因此，与西班牙和葡萄牙相比，英国人和荷兰人选择了通向财富的一条漫长而辛苦的道路，但是，他们发展商业的同时，大大增强了各自国家的航运，为国家带来连续不断的财富，促进了国内经济的繁荣。

从英国独立出来的美国带有盎格鲁—撒克逊人致力于海上商

业的民族性格。美国民族性格中的这种商业特质为美国海军外交的发展提供了原动力。托克维尔曾指出：“美国人由于他们的本性注定要成为一个伟大的海洋民族。”在汉密尔顿看来，“美国商人和航海家的那种举世无双的进取心本身就是国家财富的取之不尽的来源。”在这种商业精神的感召下，发展商业，维护贸易从美国建国至今一直都是美国外交的主要任务之一。商业民族特有的文化特质不仅驱动着美国商业的海外扩张，也推动着海军这种海外商业的保护手段的建设。

商业精神作为美利坚民族的一种文化价值观，对美国海军外交的发展产生了源源不断的内驱力。它不仅使建设海军和通商外交成为全社会共识，还能推动美国历届政府做出顺应这种共识，做出使用海军支持外交、维护海外商业利益的决策。可见，商业精神作为美国海军外交的重要文化背景，始终是对其发展演变产生影响的因素。换言之，美国海军外交始终受到了美国商业精神的驱策。

综上，商业精神作为美利坚民族的一种文化价值观，使发展海外商业成为历届美国政府的连续政策，为海军外交的发展提供了源源不断的内驱力。

2.2.2 使命观感召下的美国海军外交

使命观深植于殖民地时期的清教文化，是欧洲大陆加尔文教派“预定论”在新大陆文化中的延续。殖民地的先民为了摆脱欧洲的宗教压迫，带着追求幸福生活的梦想，经过长时间海上漂泊才来到北美大陆。体格虚弱、恍若隔世的先民们将其在新大陆的生活视为“上帝的安排”，坚信其使命乃是将上帝的“特许之地”

(promised land) 建设成一个与欧洲迥然不同的新世界，成为人类逃离压迫、追求进步的灯塔，从而使上帝的自由之光普照全世界。早在 1630 年，马萨诸塞殖民地创建者约翰·温斯鲁普（John Winthrop）就曾宣称：“整个世界的眼睛都在注视着我们，我们要创建一座山巅之城。”在托克维尔看来，“新英格兰的文明，像高地燃起的大火，除了温暖周围地区之外，还用它的光辉照亮了遥远的天边。”

约翰·奥沙利文（John O'Sullivan）在 1845 年七八月期的《美国杂志与民主评论》（*The United States Magazine and Democratic Review*）中发表了一篇名为“兼并”的文章，呼吁美国兼并得克萨斯，“为每年新增的数百万人口，我们应扩张到上帝特许的整个大陆，实现我们的“天定命运”（Manifest Destiny）。”如果说，“山巅之城”和“特许之地”等思想强调美国的榜样的力量，那么，“天定命运”则将这些思想与美国的扩张结合在一起，为美国扩张主义披上了宗教的外衣。于是，“使命观完全服从了国家外部利益的需要，变成了对美国政府追求自我利益的一种‘堂而皇之’的掩饰或‘振振有辞’的解释。”由此，使命观作为美国扩张主义的精神支柱，演变成美国的一种文化特质。有了使命观的感召，“美国人认为扩张并不是一个贬义词，而是表现了美利坚民族生气勃勃的开拓和冒险精神，展现了盎格鲁—撒克逊人传播基督文明、征服野蛮民族和落后文明的神圣使命。”

如果一个民族在其文化信条中坚信上帝赋予了它拯救世界的责任，那么这种信念上升到国家的层面，就会得出这样一个推论，即美国肩负着改造世界的道义责任，要么以榜样的力量影响世界，要么以外交和军事等手段主动地改造世界。

由这一推论出发，使命观作用于美国海军外交的方式，沿着历史的主线，可以分为两种：其一是以美国的榜样力量感召世界，这种思想是杰斐逊思想的主线。在这种榜样式使命观的影响下，美国外交表现出孤立主义的倾向，美国海军的行动则避开大国的纷争。海军外交的主要任务是维护海外商业利益，这是由于美国的繁荣和富足有赖于海外商业的发展，而经济成功的美国才能为世界树立一个光辉的榜样。从 1775 年美国外交和海军始创时期到美西战争，海军外交的主要任务是争取海外商业利益并保护商船队。换言之，“19 世纪的美国是一个政府节约开支的时代，一个美国将自己视为精神堡垒的时代，一个以西半球为中心实行消极防御的军事政策的时代。”

相比较而言，以美国的优越的文化价值观积极主动地改造世界，成为美西战争之后使命观影响外交的主要表现。也就是说，“美国外交的出发点是这样一种信念，即美国与外部世界的关系中享有一种任何其他国家都没有的特殊使命。”

这种思想是威尔逊主义的内核，是美国 20 世纪海军外交的重要思想动力。正如威尔逊所言：“我相信美国的使命远高于其他任何国家，我认为，她有一种精神能量，任何其他国家都无法藉此解放人类，只有美国拥有践行其命运并拯救世界的无限的特权。”如果说美国民族性格中的商业精神推动了以维护海外贸易为目标的海军外交的话，那么，使命观主要是推动了旨在实现政治目标的美国海军外交。例如，1994 年 9 月，美国以两个航空母舰战斗群迫使海地军政府下台，实现了海军外交的目标。这次海军部署的代号为“捍卫民主行动”（Operation Uphold Democracy）。美国谈判代表（前总统卡特等三人）在海军的支持下，以民主“卫道

士”的形象出现，对海地实施强制外交。这次成功的海军外交带有强烈的使命观的色彩。

实际上，使命观作为美国文化的重要特质之一，是冷战后美国以自由、民主和人权为口号动辄对他国进行干涉的精神实质。美国对某些国家推行带有浓厚新干涉主义色彩的外交，美国海军外交就是其中的一个重要组成部分。

综上，美国文化价值观中的商业精神和使命观是美国海军外交的文化底蕴和精神支柱，是其发展演变过程中始终发挥作用的内驱力。

2.3 美国海军外交的政治动因

在美国历史的孤立主义时代，美国海军外交主要动因是争取并维护美国的海外贸易。二战的胜利迎来了美国的全球主义时代，美国海军在国家对外政策中发挥的作用日益凸显，政治因素逐步上升为美国海军外交的主要动因。

2.3.1 冷战时期美国实施对苏遏制的需要

二战后，为对抗苏联的扩张，美国对苏联推行遏制政策。美国通过外交手段将这种遏制政治化，为此，美国与其他国家签署了一系列同盟条约，美国的盟友对苏联呈包围之势。同时，美国将对苏遏制军事化，在盟国提供的基地上部署前沿存在的美军，在亚欧大陆外围对苏联实施威慑。美国实施对苏遏制需要同盟关系的坚定支持，因而需要美国海军为盟国提供安全保障。因此，这一时期，美国海军外交的主要形式即是海军对同盟外交的支持。

为说明这种支持作用，有必要先探讨一下同盟关系的特点。

1. 同盟关系的特点

同盟关系基于集体安全的理念，是两个或多个主权国家之间旨在维护成员国的安全或扩大其权势而通过签署条约的方式订立的合作机制。同盟通常具有以下几个特点。

第一，共同的威胁是建立和维持同盟的外部条件。外部威胁无论是现实的还是潜在的，都使一个国家感到不安全，于是这个国家就会产生建立联盟关系的动机。沃尔特认为当面临重大威胁时，一国通常会做出两种选择：平衡和依附（balance and bandwagon）。平衡是指受威胁国家与第三国结盟，以平衡威胁国所带来的安全压力；依附是指国家选择与危险源结盟，从而降低自身的安全压力。无论哪一种情况，重大外部威胁的存在都是联盟建立的条件。外部威胁的存在，赋予了联盟明确的指向性。例如，北约在冷战期间针对的是苏联及其卫星国，冷战后则主要针对俄罗斯。

第二，实力是吸引盟友的磁石。在可用资源与安全需求存在较大差距的情况下，与具有相同战略利益的强国结盟是一个国家的标准反应。“国家总是受到了力量的吸引，你越是强大，力量的展示越是明白无误，别的国家就越可能与你结盟。”二战结束后，美国的经济总量约为世界的一半，拥有核武器和超强的军事实力（特别是远强于苏联的海军），美国拥有无可争议的实力优势。因此，对于有意通过结盟抵消苏联威胁的国家来说，美国无疑拥有巨大的吸引力。在这种吸引力和安全需求存在的情况下，这些国家就会与美国订立同盟条约。

第三，同盟体系内主次明确。同盟体系内部有主导国和依附

国之分。在联盟体系内部，强国发挥着主导作用，而相对较弱的国家则接受主导国的领导。如此，强国寻求权力的扩张以取得对敌国的力量平衡，弱国则谋求强国的安全保护，联盟内的国家联手对抗外部威胁，谋求集体安全。

第四，同盟通常基于正式的条约。在美国历史上，从 1778 年的美法同盟到二战后美国订立的一系列联盟，都有正式的联盟条约。这些条约经美国参议院批准后，其地位等同于美国国内的法律。同盟条约通常有具体条款对美国使用盟国基地做出规定（多边条约，如北约，还要由美国与有关国家订立双边协议）。美国海军依据这些条约条款（或双边驻军协议），使用盟国土地上的海军基地，在全球进行战略部署，对苏联实施遏制。

2. 美国海军对同盟外交的支持

为创建并维持同盟关系，实施对苏遏制，美国不仅必须有能力保护同盟，还必须经常宣示这种能力，美国海军在这其中发挥着重要的作用。

美国海军在美国同盟关系中发挥着不可或缺的作用。二战结束后，美国成为头号海军强国。强大的海军意味着美国有能力跨越海洋提供安全保护，这是 20 世纪 40 年代末 50 年代初美国构建同盟关系的前提。

同盟关系的扩大意味着海外承诺的增加，需要美国相应地加强海军力量的建设及部署。“问题不能简单归结为在经济上能够负担多大规模的海军，而在于与海外承诺相比，多大规模的海军才能与之相称。承诺越多，与之匹配的海军力量也就越大。”1952 年，杜鲁门总统说服国会拨款 500 亿美元加强常规部队的建设，海军

从中获得了建造 173 艘舰船的拨款。国会还以立法的形式规定每年新建 1 艘航母，航母的建造一直持续到 60 年代。海军预算从 1950 年的 40 亿美元猛增到 1952 年的 160 亿美元。1952 年美国海军预算已与 1949 年全年的国防预算相当。由于海军造舰周期通常长达数年，美国海军扩军显然不是为了应对当时的朝鲜战争（朝鲜战争中海军的作用相对次要），其主要动因乃是美国当时大搞同盟外交的需要。美国将海军舰艇部署到盟国提供的军事基地，对苏联来说是增加了遏制苏联的军事压力，而对盟友而言，则是确保了盟国海洋方向的安全。由于美国军队具有海基的特点，其力量投送主要依赖海军的支持，海军在发挥着美军全球机动载体的作用。离开了美国海军对全球海洋（主要是海上交通线）的控制，不仅盟国的海洋安全难以保障，连驻外美军都面临被分割包围在其派驻地区的危险。因此，“同意失掉美国的海上优势就等于接受灾难性的后果，因为美国及其盟国的自由是建立在对海洋的控制之上的。”

冷战时期，美国海军以海外部署的形式维持和稳定美国的同盟关系，推行这种海军外交的原因始于美国对苏遏制的需要。

2.3.2 冷战后美国维持世界领导地位的需要

冷战后，美国成为唯一的超级大国。时代更迭之际，美国外交决策层和理论界的辩论接连不断，但“从 1991 年 12 月苏联解体至克林顿任期结束的 10 年，美国并未形成普遍共识的、稳定的对外政策方针。”在这种情况下，决策者的外交思想就成为影响美国外交的决定因素。海湾战争后，全球主义者渐居上风，老布什

和克林顿都是坚定的全球主义者。1991 年 3 月，美国总统布什在国会致辞时提出了构建“世界新秩序”的构想，强调了美国在世界新秩序中的领导作用。在他看来，海湾战争的胜利，表明美国已成为世界的领袖，世界必须接受美国的领导。冷战刚刚结束的 1992 年，著名新保守派、助理国防部长保罗·沃尔福威茨（Paul Wolfowitz）就主持制定了《防卫计划指针》（*Defense Planning Guidance*），将“创建世界新秩序，防止别国挑战美国的世界领袖地位”界定为美国的首要任务。1998 年 10 月克林顿政府公布的《国家安全战略》认为“我们在国外的参与和领导对于我们的安全至关重要，美国若想本土安宁，就必须在海外发挥领导作用。”小布什总统甚至认为美国领导世界乃是世界的客观需要。他在发表的演说中称：“世界谋求（seek）美国的领导，希望一个以自由、民主和正义为价值观的国家担负起领导的责任。”2010 年的《国家安全战略》更是 26 次提到美国的世界领导权。在现任总统奥巴马（Barack Obama）看来，“美国必须以行动和榜样领导世界，否则美国就背弃了它的伟大承诺和历史责任。”显然，“美国有必要在世界发挥与其地位和权力相称的作用。”相应的，维持“美国领导地位”（美国官方文件中有时也称“美国主导地位”，即“*American primacy*”）成为美国历届政府的共识。

美国维持世界领导权的一个必然举措就是防范崛起大国，这成为冷战后美国海军外交的重要动因。

1. 美国防范崛起大国的原因

美国防范崛起大国的原因可以从权力转移理论中得到解释。1958 年，奥根斯基（A.F.K.Organski）提出了权力转移理论。该理论将国际体系视为一种金字塔形的结构，由于各个行为体所掌握

的权力资源多寡不一，国际体系呈现出一种等级制。位居金字塔顶端的是主导国（dominant power），它掌握着国际体系中最多的权力资源，有能力在国际体系的经济、政治和军事等层面推行符合本国价值观的行为模式、设定有利于本国的规则或创建某种机制。在这样的体系中，如果主导国保持权力的绝对优势，那么国际体系会维持稳定，其规则和机制服务于主导国的利益。但是，由于权力资源发展的不平衡，位于金字塔中层的崛起大国将打破国际体系的平衡。当崛起大国的权力资源达到能够重塑其国际体系等级的程度时，就会试图重构国家间的关系规则，对主导国的领导权构成威胁。主导国为了维持其在国际体系内的领导权，就会使用其权力资源对崛起大国进行防范和遏制。

美国维持全球领导地位就必然会防范战略对手的崛起。尽管俄罗斯在核武库和军事科技方面堪比美国，但是经济实力与美国相差悬殊，无法成为美国的“对等的竞争者”（peer competitor）。与俄罗斯相比，美国更警惕的是中国。早在 1998 年 11 月 23 日，美国国防部公布了《东亚太平洋安全战略报告》，该文件认为“中国作为一个大国的崛起造成了一系列的潜在挑战。”经过冷战后二十多年的经济发展，中国的经济规模已位列世界第二，相当于美国的一半。中国经济的迅猛发展加快了其崛起的速度。在可预见到的将来，中国是唯一有可能在经济规模上超越美国的国家。这意味着美国自 19 世纪 90 年代初成为世界第一经济大国以来，将不得不交出世界经济的头把交椅。美国深感中国的崛起带来的压力，坚信中国会不断将经济实力转化为政治和军事实力，挑战美国的世界领导权，因此不遗余力地防范中国的崛起。

总之，“中国是美式霸权体系的挑战者，至少是潜在的挑

战者，这是美国等西方国家对中国的基本定位”。所谓“岛链战略”“重返亚洲”或者“亚太再平衡”等都是美国这种战略思维的产物。

2. 冷战后美国旨在防范中国的海军外交

冷战后，为防范中国的崛起，美国一面加强在盟国的海军前沿存在，一面在马六甲海峡等阻塞点部署军舰控制中国赖以发展的海上交通线，双管齐下威慑中国，压制中国的崛起。为实现这一目标，美国海军外交呈现出以下两种态势。

其一，为防范中国，美国通过加强海军部署强化同盟关系。

美国防范中国的主要方式是加强在岛屿锁链上的海军部署。冷战时期美国对中国推行岛屿锁链战略，构建了北起日韩，中间穿越琉球群岛，经台湾海峡到南海，再由经菲律宾到新加坡的弧形“岛屿锁链”。在这一岛链（即第一岛链）的外围，美国还拥有夏威夷和关岛海军基地，南侧则是美国的盟国澳大利亚。位于第一岛链北端的日本横须贺是美国海军第 7 舰队司令部，岛链南端则是美国海军进驻的新加坡樟宜海军基地。外围的夏威夷是太平洋舰队的司令部。关岛海军基地驻扎着美国海军第 15 潜艇中队（Submarine Squadron 15）的核动力攻击潜艇。美国依托盟国的基地部署前沿存在的舰队，控制中国的主要贸易路线，以此威慑中国，压制中国的发展。

冷战后，美国不仅继续维持着前沿存在的海军防范中国，还对海军进行重新部署以加强对中国的围堵。美国还在其海军舰艇总吨位日趋减少的情况下，不断加强在西太平洋地区的前沿存在。“苏联解体后二十年来，美国的战略重心已经从平衡苏

联在欧洲的权力逐步转向制衡中国在东亚的权力。为此目的，美国将冷战时期的力量从欧洲转移到东亚进行重新部署，在这一地区的海军存在一直在加强。”2006 年美国国防部出台的《四年防务评估》要求海军“调整太平洋地区力量态势和基地布局，确保部署至少 6 艘可作战和续航的航空母舰及 60%的潜艇，以支持作战、存在和威慑。”2006 年，按照国防部的指示，美国海军对力量进行了重新部署，太平洋舰队的力量部署首次超过大西洋舰队。2007 年，太平洋舰队的力量得到进一步加强（详见表 2-1）。

表 2-1 大西洋舰队和太平洋舰队在美海力量构成中的变化
(1995—2007)

年度	美国海军 舰艇总数	大西洋舰队		太平洋舰队	
		舰艇数量	占海军舰艇 总数百分比	舰艇数量	占海军舰艇 总数百分比
1995	373	205	55.0%	168	45.0%
1996	356	292	53.9%	164	46.1%
1997	354	192	54.2%	162	45.8%
1998	333	183	55.0%	150	45.0%
1999	317	172	54.3%	145	45.7%
2000	318	174	54.7%	144	45.3%
2001	315	174	55.2%	141	44.8%
2002	313	168	53.7%	145	46.3%
2003	297	158	53.2%	139	46.8%
2004	291	153	52.6%	138	47.4%
2005	282	149	52.8%	133	47.2%
2006	281	149	53.0%	132	47.0%
2007	279	128	45.9%	151	54.1%

奥巴马政府上台后，推出了“亚太再平衡”战略，其主要举措就是将 60% 的海军舰艇部署到亚太地区，以平衡中国不断增强的影响力，防范中国的崛起。

美国加强海军前沿存在的用意是通过宣示对盟国的条约承诺，加强地区内的同盟关系。以日美同盟为例，20 世纪 90 年代中后期以来，《美日安保条约》经历了一系列的修订，将钓鱼岛和台湾海峡纳入到“周边事态”，美日之间的军事合作呈现出联手控制西太平洋的态势。美国以前沿存在的航母编队为日本提供安全支持，防范中国，兑现了对日本的承诺。如此，美国将其海军与日本的国家安全相互交织，是日本历届政府以日美关系为外交主轴的重要原因。

由是观之，在美国的东亚战略布局中，海军前沿存在（特别是航母编队的部署）对强化美国同盟关系具有至关重要的意义。

其二，为防范中国，美国频繁举行海军联合演习。

近年来，美国和中国周边国家之间的海军演习愈演愈烈，中国周边海域已经成为世界上海军演习最为频繁的海域。另外，这些海军演习的参加国的数目也在不断增加，参演国不仅有日本、韩国、菲律宾、泰国和澳大利亚等美国盟国，也包括印度等美国的伙伴国。海军演习成为美国拉拢中国周边国家，创建针对中国的海上安全同盟的重要手段。例如，在黄海方向，2010 年 11 月 23 日，发生了延坪岛炮击事件，11 月 28 日，美韩海军在黄海举行了为期 4 天的联合军演。2008 年 9 月，接替退役的“小鹰号”航母编入美海军第 7 舰队的“乔治·华盛顿”号核动力航空母舰，其打击范围已能够威胁中国京津地区。美韩军演明指朝鲜，暗指中国。在东海方向，美日联合军演接连不断，声势浩大。2009 年 2 月上旬，美日在冲绳展开演习，参战舰达 21 艘。2010 年 12 月，美日海军又举行大型联合军演，“乔治·华盛顿”号核动力航空母

舰参演。这次代号为“利剑”(Keen Sword)的演习是美日两国自1986年以来举行的第10次联合军事演习,也是迄今两国间规模最大的联合军演。2012年9月,日本“国有化”钓鱼岛闹剧之后,美日海军还在冲绳附近海域举行夺岛联合演习。在中日钓鱼岛争端持续升级的情况下,美国以海军联合军演的方式宣示对日本的支持,威慑中国可能采取的反制行动。

综上所述,维持世界领导地位是美国冷战后首要外交目标。美国以海军加强同盟关系,防范崛起大国,旨在维护美国对全球事务的领导地位。因此,加强并巩固美国对全球事务的领导,是冷战后美国海军外交的重要动因。

2.4 美国海军外交的军事安全动因

军事安全方面的考虑也是美国运用海军外交的原因之一。其中,美国介入国际危机和打击恐怖主义的需要是促进美国海军外交发展的重要动因。

2.4.1 美国应对国际危机的需要

国际危机的发生通常带有不可预知性,如不加以控制,可能导致严重后果。为弄清危机对美国海军外交的作用,有必要首先探讨一下危机的定义。

1. 危机的定义

定义危机绝非易事。“危机内涵之复杂多样,足以挫败任何旨在建构无所不包、能被研究界广为接受的单一定义的企图。”

定义“危机”通常有两种不同视角:体系和决策。从体系的角度看,危机一般被视为国际体系中国家行为体之间发生的紧急

事件。而从决策的角度出发，危机通常被视为影响国家内部决策的突发事态。危机理论家麦克考米克（J. M. McCormick）从体系的角度出发，认为危机是体系中的“两个（或多个）国家之间发生的一种事态，它带有高威胁性、突发、时间紧迫等特点，造成国家之间相互作用的方式发生突然的变化。”相比较而言，施耐德（R.C.Snyder）等学者从决策的角度，将决策过程分为三个核心部分，分别是决策、决策者和决策过程。他们将外交关系视为一系列的决策，这些决策不仅受到外部事件发展情况的影响，还受制于决策者之间互动过程。在他们看来，“国家决策者界定他们所处形势的方式乃是理解国家行为的钥匙。”从决策的角度，赫曼（C.F.Hermann）对危机的定义最具代表性。在他看来，危机具有三个特点：（1）对决策过程中优先级更高的目标形成威胁；（2）留给决策的反应时间受到限制；（3）事件的发生令决策者感到错愕。在他看来，具备这三个特点的“形势”可被视为危机。

综合以上两种界定的方法，本节所指的危机是指和平时期由于国际关系行为体之间相互作用而突然发生并亟待应对的事态。

2. 危机对美国海军外交的推动

美国介入危机本身就是一种外交行为。因此，以危机为肇端，美国在海军的支持下介入并应对危机的过程，即构成了海军外交一种形式。危机之所以成为美国海军外交的一个动因，主要有以下几个原因。

首先，美国应对危机需要一支能够全球机动的力量。危机的发生通常带有突然性，因此，任何应对危机的预案，都不可能完全准确地预料危机的具体情形。在空间上，全球范围都有可能发生危机。在时间上，任何时候都有发生危机的可能。因此，美国解决危机需

要一支能快速介入危机并控制事态的力量，以宣示美国的立场、决心和解决危机的能力。美国海军的全球机动能力满足了美国应对危机的这一需要。美国海军的全球机动能力来源于其前沿存在和力量投送能力。冷战中及冷战后，美国海军依托设在盟国的海军基地，在西欧、地中海、中东和西太平洋始终维持着前沿存在。海军的部署保证了美国有能力在危机发生的第一时间做出反应。“海军力量的使用快速而有效，以平均航速 25 节航行的军舰可以日行 600 海里，能够快速进入危机附近海域。海军的战略机动能力优于其他军种，是构成一个国家全球到达能力的最佳资源。”

美国海军的快速介入能力，使美国外交措辞不致成为空洞的说辞，海军的行动可以转化为美国外交谈判的筹码。例如，1961 年 1 月，老挝爱国阵线党领导的爱国武装力量对美国支持的右派发动进攻。为支持右派，肯尼迪下令第 7 舰队的“中途岛”号航空母舰（USS Midway）进入老挝以南的暹罗湾（Gulf of Siam），用直升机将 500 名海军陆战队士兵投送到老挝首都万象附近地区，同时下令驻冲绳美军进入战备状态，向苏联表示美国宁肯开战，也不会允许苏联支持的势力控制老挝。赫鲁晓夫感到美国的介入可能导致难以预料的结果，因而表示同意协商。1962 年 5 月，有关老挝问题的协议在日内瓦签署，苏联同意美国提出的停火要求，老挝成为中立国。美国海军在西太平洋的机动能力支持了美国对危机的快速介入，保障了美国外交目标的实现。

其次，美国应对危机的过程中需要传递不同的外交信息。凭借军舰的灵活部署，美国能够传递不同的信号。从一般意义上讲，美国派出 1 到 2 艘驱逐舰，表明美国政府关注危机的发展。如果美国政府派出 1 到 2 个航空母舰战斗群，表明美国政府认为

事态已严重威胁美国利益，美国已经做好了介入的准备。如果美国派出 3 个以上的航空母舰战斗群，则表明美国的军事行动已经箭在弦上，战争一触即发。可见，灵活使用海军可向对手传递迥然不同的信息。其他军种则不具备海军的这一优势，“很难想象一个空军中队或者主战坦克中队能完成一艘现代军舰所能完成的多样化的外交任务。”在外交解决危机的过程中，美国还能视情增加部署的军舰数量，以提高外交施压的调门；或者将军舰从危机附近海域撤离，释放出和平解决争端的信号。可见，海军的灵活运用能传递不同的信息，满足了美国解决危机的需要。

再次，美国应对危机需尽可能避免招致国际舆论的批评。使用陆军或空军实施威胁通常会构成对他国主权的侵犯，使用海军实施威胁却不会发生这种情况。海军舰艇可在公海待命，视外交的需要伺机而动。由于公海在国际法中属于中立水域，因此，待命的海军舰艇在构成实质性军事威胁的同时，又不会因为公然的侵略而受到国际舆论的指责。“海军可进行港口访问，但陆军的到来却被视为侵略。军舰赶赴危机地区需要时间，给外交提供了施展魔法的空间。”海军的行动通常不会引发国际舆论的强烈反弹，使美国不致陷入被动。

最后，美国需要为和平解决危机留出余地。危机能否和平解决，很重要的一点在于是否给对方留出退路。换言之，危机外交要将选择权尽量留给对手，使其在战与和之间做出选择。海军在国际水域（international waters）向对手施压的同时，并未构成侵略。对手如果选择了战争，那么就免除了美国发动战争的责任。反过来，如果对手选择妥协，那么美国就可能取得外交成功。因此，海军为美国处理危机提供了介于无所作为和发动战争之间的

一种可控的暴力，“无论在平时或是面对危机，海军都是美国最有价值的外交资产。”

从上述分析中不难看出，应对危机的需要，使海军成为美国决策层最为倚重的力量。美国前海军部长莱曼曾有这样的回忆：“每当危机发生时，我在内阁办公室和椭圆形办公室参加的每一次会议上，总统或他的国家安全事务助理首先必问的是：‘航空母舰在哪里？’”当今世界，一旦发生危机，美国决策层的第一反应通常就是派遣航母战斗群前往危机发生地附近的海域，支持外交介入并解决危机。

2.4.2 美国打击恐怖主义的需要

恐怖主义古已有之，美国国防部将其界定为“非法、蓄意地使用武力或威胁，以制造恐惧、威胁政府和社会的方式，达到政治、宗教或意识形态目标的行为。”

早在 1998 年，美国总统克林顿就在联合国大会上指出，“恐怖主义是美国的首要大事，也是世界的首要大事。”“9·11”恐怖袭击之后，小布什政府将基地组织（al Qaeda）认定为袭击的元凶，认为这是该组织自 1998 年袭击美国驻肯尼亚和坦桑尼亚使馆，以及 2000 年袭击美国“科尔”号（Cole）之后对美国发动的又一次袭击。据此，小布什政府对恐怖主义宣战，将恐怖分子与容留恐怖分子的国家一律视为美国的打击对象。2001 年 9 月 20 日，小布什在国会演说时断言：“每个国家，无论位于哪个地区，都要做出一个抉择：要么和我们站在一起，要么就和恐怖分子站在一起。”为打击恐怖主义，小布什政府决意对阿富汗塔利班政权和基地组

织实施军事打击。但是，由于阿富汗是内陆国家，美国对阿富汗采取军事行动需要借道巴基斯坦，因此，巴基斯坦的合作就成为美国在阿富汗发动反恐战争的前提条件。在美国打击恐怖主义的前期准备中，海军外交发挥了重要的作用。其中，美国对巴基斯坦的海军强制就是一个典型的例子。

根据已解密的美利坚国务院文件，“9·11”发生后的第三天，即 2001 年 9 月 13 日，美国副国务卿理查德·阿米蒂奇（Richard Armitage）和助理国务卿克里斯蒂娜·罗加（Christina Rocca）等 4 名美国国务院官员就与巴基斯坦军种情报局（Inter-services Intelligence Directorate）局长穆罕默德·阿米德（Mahmud Ahmed）、巴基斯坦驻美大使罗德（Lodhi）进行了会晤。阿米蒂奇首先向巴基斯坦方面通报了美国在巴基斯坦外海的舰艇集结情况，随即要求巴方向美国海军舰载机开放“全方位的领空”（blanket overflight），以便于美国对塔利班和基地组织实施空中打击。此外，美方还要求巴方向美国海军开放码头，以打通美国海军向阿富汗投送力量的通道。

美巴外交官会晤的地点是位于华盛顿的国务院副国务卿办公室，美国东部时间 9 月 13 日中午 12 时，离“9·11”袭击发生不到 60 个小时。当时，美国在巴基斯坦的领海外已集结了“企业”号（Enterprise）和“卡尔·文森”号（Carl Vinson）两个航空母舰战斗群，另有 2 个航母战斗群正全速赶往巴基斯坦外海。在这次会晤中，美国外交官前后对巴方人员使用“要求”（Request）一词达 9 次，语气之强硬到了无以复加的地步。从巴基斯坦方面来看，在美国规模空前的舰队已部署到本国外海的情况下，拒绝美国的要求将会被美国视为敌人，因此，除了满足美方的要求，巴

基斯坦并没有什么其他理性的选择。

最终，巴基斯坦提供了史无前例的合作。巴基斯坦不仅同意向美国无条件地开放领空和陆路运输通道，允许美国使用其境内的军事基地，还协助美军逮捕极端分子，并封锁了巴基斯坦和阿富汗之间的边界。

在这次海军外交中，为打击恐怖主义，美国海军以庞大的兵力部署，向万里之外的美国外交官提供了实力支持，成功地促使巴基斯坦站到美国一边，向美国提供全面的合作，为美国发动反恐战争扫清了道路。

美国海军外交的理论诠释

百战百胜，非善之善者也；不战而屈人之兵，善之善者也。

——孙武

倘若彼此心存恐惧，那么在实施侵犯之前都会三思而行。

——修昔底德

武力的使用从未像现在这样持久、广泛和丰富多样，也几乎从未像现在这样有意识地作为国家政策的工具来使用。

——肯尼斯·沃尔兹

按照海军支持外交的方式的不同，美国海军外交可分为对抗外交和合作外交两种类型。顾名思义，前者是指以海军为手段通过对抗的方式实现外交目标的行为。后者则是指以合作的方式巩固同盟关系、发展伙伴关系乃至树立国家形象，亦即“以海军交往提供好处和承诺，进而影响别国的行为。”

3.1 美国海军对抗外交

海军对抗外交是指海军以对抗性的方式（如强制和威慑），向对方实施威胁，使之停止已采取的行动或者不敢有所作为，从而实现外交目标的行为。海军对抗外交实施的海军部署通常有两种：一种是反应性部署（reactive deployment），旨在对危机做出反应，向对手实施强制；另一种是预防性部署（preventive deployment），

旨在遏制潜在的对手。这两种部署方式表明“海军的武力威胁既可以施加强制，也可以用以实施威慑。”

沿着这一思路，海军既可以被用来支持短期性的外交强制行为，即海军强制外交；也可以用以实现遏制和防范长期性目标，亦即海军威慑外交。

3.1.1 美国海军强制外交

海军强制外交属于强制外交（coercive diplomacy）的范畴，在国际政治中的运用也完全符合强制外交的一般特点。海军强制外交实际上就是以海军为威胁手段的强制外交。

1. 强制外交：概念和理论

强制外交亦称“强力劝服”（forceful persuasion），是指“以扬言使用武力或者以实际投入的有限力量相要挟，迫使一个国家、国家集团或者非国家行为体改变其做法的努力。”

强制外交最初的表述方式是“威逼外交”（compellence diplomacy），20 世纪 60 年代美国哈佛大学教授托马斯·谢林（Thomas Schelling）首先提出强制外交的概念。为厘清这一概念的内涵，谢林对“威逼”和“威慑”进行了区分。在他看来，在对手采取行动之前阻止其行为就是“威慑”，而在对手已经采取行动后强迫其停止并消除（undo）其行为的努力就构成了“威逼”（compellence）。换言之，“威慑”是使对手不敢有所作为，而“威逼”则是迫使对手停止其业已发生的行为，然后按照威逼方的要求行事。在谢林看来，威逼外交成功与否，取决于以下几个条件。

威逼方的威胁必须明确有力；威逼方的威胁要具有可信性（credibility）；威逼方要为对手设定最后期限；威逼方要保证没有额外的要求；威逼方要向对手强调共同利益。

20 世纪 70 年代初，美国斯坦福大学教授亚历山大·乔治（Alexander George）用“强制外交”（coercive diplomacy）的概念取代了谢林的“威逼外交”的提法。乔治指出动机的不对称（asymmetry of motivation）和威胁的可信度（credibility）乃是强制外交成败与否的关键。在他看来，“强制国实施威胁的动机要强于对手国（victim）不服从的动机。”换言之，在强制外交中，强制国将威胁转变为军事打击的意志要强于对手国的抵抗意志，这种动机的不对称，是强制外交成功的条件之一。再者，强制国的威胁必须具有可信度，无论这种威胁是军事打击还是经济制裁，强制国都需要对此进行明确宣示，对军事力量进行必要的部署，向对手国传递信号，使之知晓它的抵制可能造成的后果，在特定的情况下还有必要向对手国抛出正面引诱（positive inducement），以降低其抵抗的动机，使这种动机的不平衡性向有利于强制国的方向倾斜。

在大量的案例分析的基础上，乔治提出了强制外交成功的条件：目标的明确性、动机的强度、动机的不对称、对手的紧迫感、强有力的领导、坚实的国内支持、充分的国际支持和危机升级给对手造成的恐惧程度。

在当代美国学术界，由于受谢林和乔治的双重影响，“威逼外交”和“强制外交”出现了一定程度上的混用。“在过去 30 多年里，人们没有达成多少共识，‘强制’、‘强制外交’和‘威逼’等术语相互竞争，被许多学者交叉使用。”但是，相比较而言，乔治的“强制外交”的概念接受度更高，“与‘威逼’外交相比，‘强制外交’更为人们所熟悉。”

进入 21 世纪, 罗伯特·阿特 (Robert J. Art) 在《美国与强制外交》一书中, 对 1990 年至 2001 年期间美国强制外交的 8 个案例进行了细致的解析, 在他看来, 冷战后美国以武力支持外交的需要并未消失, 因此, 强制外交是危机尚未达到全面战争之前的一种颇具吸引力的选择。

综上, 强制外交的内涵乃是强制国以武力相威胁或实际使用有限的武力, 对另一国的决策层施加压力, 要求其停止正在发生的行为或采取某种强制国所期望的行动。

2. 海军强制外交的原理

海军强制外交属于强制外交的范畴, 是强制外交中以海军为强制手段的一种特例。在国际政治中, 一国以海军施压, 要求其他国家改变行为, 就构成了海军强制外交的基本内涵。

在一次海军强制外交中, 面对强制国的海军威胁, 对手国决策层通常要进行两种评估: 信度评估和成本评估。

信度评估是指对手国决策层对强制国威胁的可信性进行判断, 以确定强制国是言出必行还是在虚张声势。在信度评估的过程中, 对手国决策层会依靠情报与媒体等信息来源, 审时度势, 判断强制国将会全部兑现其威胁, 还是部分兑现或者根本就是虚张声势。影响对手国决策层对强制国威胁的信度评估的因素包括: 强制国的要求是否事关其核心利益; 强制国外交措辞的严厉程度; 强制国出动军舰的规模; 强制国动员友好国家对其对手国实施孤立的程度; 等等。在对手国决策层的评估中, 强制国将海军威胁转化为海军打击的可信度越高, 对手国决策层选择服从的可能性越大, 否则, 对手国决策层选择抵制的可能性就越大。

成本评估是指面对强制国的海军威胁, 对手国决策层在得与

失之间的权衡。所谓“得”，又称预期收益，是指对手国对抗强制国的威胁而获取的好处；所谓“失”，又称预期代价，是指对手国由于不合作引发强制国海军打击而不得不遭受的损失。就作用原理而言，海军强制外交即是以海军为手段，迫使对手国决策层在预期代价和预期收益之间做出权衡，做出改变先前行为的决策的过程。

需要指出的是，信度评估和成本评估紧密相关。强制国海军威胁的可信度会直接作用于对手国决策层在成本评估中对预期代价的判断。在信度评估中，如果对手国决策层认为强制国发出的信号是可信的，那么成本评估才有意义。否则，如果对手国决策层坚信强制国不过是在讹诈，那么其认真进行成本评估的动机就会降低。强制国海军威胁的可信度越高，对手国决策层认定的预期代价就越大。反之，强制国海军威胁越不可信，对手国决策层认定的预期代价就越小。在对强制国海军威胁的可信度做出理性判断的基础上，如果预期代价高于预期收益，对手国决策层通常会谋求妥协。否则，如果对手国决策层认为预期收益超过预期代价，通常会摆出抵制乃至对抗的姿态。

在海军强制外交中，强制国可能会抛出正面引诱（positive inducement）（例如，1962 年古巴导弹危机中肯尼迪政府向苏联承诺，如果后者撤回古巴的导弹，美国将拆除部署在土耳其的导弹作为交换），使双方都可对外宣称取得了外交胜利，从而使强制外交更容易奏效。在对手国决策层进行的成本评估中，正面引诱与预期代价是加和的关系。换言之，对手国决策层做出不顺从的决策将无法获得正面引诱许诺的好处，这既可以被视为预期代价的升高，也可被认为是预期收益的降低。

据此，不难看出，强制国施加的海军威胁越可信，给对手国

造成的预期代价就越高，就越有可能使对手国决策层认定的预期代价超出预期收益，如果再辅以恰当的正面引诱，那么强制国海军强制外交的成功几率就会增大。

基于以上分析，海军强制外交的作用过程如图 3-1 所示。

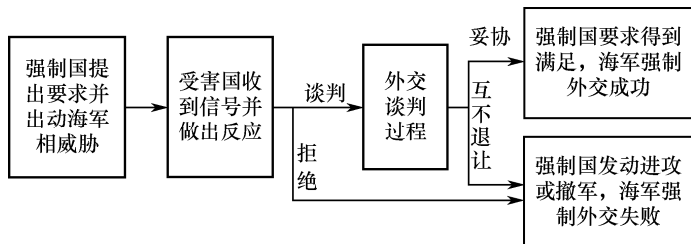


图 3-1 海军强制外交的作用过程

强制国决策层决定实施海军强制外交之前，首先必须设定预期目标，明确要求对手国妥协或顺从，向其宣示不接受要求可能招致的惩罚（预期损失）。同时，为敦促对手国尽快做出反应，强制国有时会规定时间期限。譬如，强制国可能会采取“最后通牒”（ultimatum）、“渐进式施压”（gradual turning of the screw）或“静观其行”（try and see）等策略，同时按照以上策略实施海军部署，向对手“发出信号”（signaling），与之进行“讨价还价”（bargaining）和“谈判”（negotiating）等外交运作，促使对手妥协，使强制外交成功收场。

需要指出的是，海军强制外交对于强制国并非没有代价，在实际使用中也会受到诸多的限制。在海军强制外交失败时，强制国会陷入要么立即以海军实施打击，要么承认失败而陷入颜面尽失的窘境。但是，这种强制外交对于像美国这样拥有巨大海军优势的国家而言，还是颇具吸引力的。冷战期间及冷战后，美国多次使用海军实施强制外交的做法也说明了这一点。

3. 美国海军强制外交的运用模式

将上述原理与二战后美国海军强制外交的实践结合起来，可以得出美国海军强制外交的四种运用模式。

1) 限制性 (definitive) 模式

在限制性模式中，海军强制外交的目的是以海军的部署造成既定的事实 (fait accompli)，使对手国无法继续其先前引发危机的行为。由于受到强制国部署的海军舰队的限制，对手国不得不默许强制国的这种行为并做出妥协，否则就将承担争端升级的责任并承受国际舆论的压力。1945 年 6 月，苏联向土耳其提出归还卡尔斯和阿尔汉达两个边境地区以及在达达尼尔海峡地区建立军事基地的要求。1946 年 4 月，作为反法西斯象征的“密苏里”号战列舰赶赴土耳其的伊斯坦布尔对苏联实施强制。8 月，“富兰克林·罗斯福”号航空母舰战斗群抵达雅典，使驻泊在土耳其附近海域的美国军舰达到 8 艘的规模。美国参谋长联席会议甚至制订了第一份对苏作战计划。10 月，美国海军成立了掌控地中海的第 6 舰队，先入为主地在黑海海峡实施部署，造成一种既成事实。1947 年 3 月 12 日，在国会两院的联席会议上，杜鲁门总统发表了后来被称为“杜鲁门主义” (Truman Doctrine) 的咨文，支持土耳其和希腊并向其提供援助。美国的外交目标是明确的：美国不接受苏联在黑海海峡这一战略意义重大的地区的扩张活动，为此不惜与苏联一战，美国海军舰艇的集结妨碍了苏联的扩张，使苏联不得不面对与美国开战的风险。此时，苏联国内面临百废待兴的战后重建，与二战后空前强大的美国对抗显然不符合苏联的国家利益。因此，苏联对美国的强制采取了默认的态度，放弃了对土耳其的领土要求。美国取得了海军强制外交的成功。

2) 蓄意性 (purposeful) 模式

在这种模式下, 强制国使用海军施加有限的惩罚, 挫败对手国改变现状的行为。例如, 1981 年 8 月, 为表明美国不承认利比亚卡扎菲政府设定的 120 英里宽的领海 (卡扎菲政府称为“死亡地带”, Zone of Death)。美国海军在利比亚北部的锡德拉湾 (Gulf of Sidra) 举行了海军演习。8 月 19 日, 在距离利比亚海岸约 60 英里的海域, 两架从美国海军“尼米兹”号 (Nimitz) 核动力航母上起飞的 F-14 战斗机击落了利比亚的两架苏-22 战斗机。美国以海军战机在利比亚设定的“领海”范围内击落利比亚的军机, 蓄意挑战利比亚单方面划定领海的行为, 向利比亚表明其行为的无效。

3) 催化性 (catalytic) 模式

在这一模式下, 强制国通常使用海军力量以第三方的姿态介入, 对事态的发展产生催化作用, 使局势发生强制国所乐见的变化。例如, 1994 年 9 月, 为迫使海地军政府向民选总统阿里斯蒂德 (Jean-Bertrand Aristide) 交权, 克林顿政府向海地发出最后通牒, 派出海军实施强制。此次行动代号为“捍卫民主” (Operation Uphold Democracy), 美国海军在太子港外海部署了 20 多艘军舰, 最终迫使海地军方签署了《太子港协议》, 解决了海地危机。

4) 表态性 (expressive) 模式

这种模式强调自身的态度而非影响对方的行为。也就是说, 海军的部署还可用于强调立场或者宣泄某种情绪。在多数情况下, 表态性海军强制外交的口头威胁往往词不达意, 甚至在产生效果时, 形势已经时过境迁。“作为美国外交的首要工具, 美国海军不

仅能表达美国的兴趣和关切，而且还可向盟友和对手宣示美国的利益所在。”例如，2006 年 7 月，美国和乌克兰邀请了 17 个国家的舰艇在克里米亚近海举行了代号为“海风行动”（Operation Sea Breeze）的多国联合海军演习，美国的目标是表明它对乌克兰政府在橙色革命之后推进民主的做法的支持，推动乌克兰加入北约。同时，美国还旨在通过多边海军联合演习向俄罗斯宣示美国在黑海地区事务的领导地位。

在以上美国海军强制外交的四种运用模式中，美国海军都被用作支持外交的手段，但支持的方式各异。限制性模式的要点是“阻碍”，即美国海军部署造成对手无法继续其行为。蓄意性模式的特征是“有限的惩罚”，即美国使用海军实施小规模打击，使对手改变现状的行为遭遇挫折。催化性模式的特点是“催化事态”，美国实施海军部署，以第三方的姿态介入，使事态向美国所乐见的方向发展。在表态性模式中，美国使用海军通常是为了强调立场、表达支持或宣示利益。美国海军强制外交的不同运用模式，反映了美国为实现不同的外交目标而灵活运用海军的做法。

“当今世界，威胁使用武力依然是国际政治的一个持续性特征。”在海军强制外交的历史实践中，随着技术的进步，用以实施威胁的海军舰艇也已由风帆战舰发展到具备全球作战能力的航空母舰战斗群。航母战斗群装备的舰载机和巡航导弹等海基打击手段不仅能在全球海洋上机动，而且打击精度高，攻击纵深大，大大增强了海军的威胁能力，进而提升了海军在强制外交中的价值。一旦有危机发生，美国决策层的第一反应往往是派遣海军军舰（尤其是航空母舰战斗群）前往施压，以之配合美国政府外交活动，这一现象就是海军强制外交的生动体现。

3.1.2 美国海军威慑外交

威慑（deterrence）一词起源于中世纪拉丁语，由“detertere”一词演化而来，是由前缀 de-（意为“离开”）和“terrere”（意为“吓唬”）构成的合成词，其含义为“吓唬而使之离开”。美国国防部将威慑的内涵界定为“以后果（consequence）令对手产生畏惧，防止其采取某种行为。”

1. 威慑和强制的区别

就威慑和强制的概念而言，国内相关研究中存在一定的混淆，“在国内，没有威慑与强制之分，基本都是将强制外交纳入到威慑的概念中。”例如，军事科学院战略研究部的《战略学》一书认为威慑有两种功能，“一是通过威慑遏制对方不要干什么，另一种是通过威慑胁迫对方必须干什么。”显然，按照西方学术界的主流观点，前者属于威慑是没有异议的，但后者实际上是强制。

威慑与强制在概念内涵上有着显著的差异。威慑是“一种劝止（persuasion），即令对手知道它采取的行动所造成的成本和风险会超过可能的收益。”换言之，“威慑是寄望以威胁的方式劝阻对手采取某种行动，而强制是对已经采取的行动做出反应。”也就是说，“威慑是通过创建一种预期，即可能的代价要超过可能的收益，来阻止对手国的行为。”可见，尽管两者的手段都是威胁，预期的目标都是制止对现状（status quo）的破坏，但是威慑是威慑方以武力遏制对手国可能采取的破坏现状的行为（这种行为尚未发生），通常没有明确的时间限制，属于长期性的目标，威慑方宁愿选择被动地等待。而强制则旨在制止对手国的行为（或促使其采取某种行动），目标多属短期性（有时强制方甚至以最后通牒的方

式规定限期)，强制方选择主动介入。

威慑和强制并不是完全孤立的关系，在特定情况下可以相互转化。例如，1947 年美国派军舰访问土耳其迫使苏联放弃对黑海海峡的领土要求。这次强制外交之后，美国海军第 6 舰队随即派军舰在黑海展开定期巡航，对苏联在该地区的扩张实施威慑。可见，威慑是静待其变，而强制则是以动制动。威慑中的“变”会引发强制；强制后形成的现状又是新的威慑旨在维护的对象。

2. 威慑理论和美国的威慑外交

二战以后，美苏冷战逐步展开。冷战作为一种相互威慑下的国家间对抗形式，不仅推动了威慑理论的发展，还促进了它在外交实践中的应用。“冷战是威慑理论发展的黄金时期，如果美国政策得当，就能慑止苏联的侵略行径，这几乎成为美国决策层一致的看法。”就美国而言，威慑理论与美国对苏遏制政策的结合，演变成为一种威慑外交。

1) 威慑理论

就威慑的分类而言，由于威慑的本质乃是迫使对手在收益和损失之间进行权衡而放弃破坏现状的图谋。因此，威慑可分为两种形式：一种是使对手无法得到好处（deterrence by denial）；另一种是威胁以惩罚给对方造成损失（deterrence by punishment）。在上述分类的基础上，美国哈佛大学国际政治学教授托马斯·谢林（Thomas Schelling）强调了“保证”（reassurance）对第二类威慑的作用。在他看来，保证是威慑方向对手承诺，在后者遵守现状的情况下，不会向其使用威慑中威胁实施的惩罚。也就是说，只有威慑方做出可信的保证，对方才会有按照威慑方的要求行事的动因。保证对于威慑之所以重要，在于国际关系中的安全困境

(security dilemma) 的存在。威慑方谋求并维持威慑所需的实力,将使对手感到不安全,从而谋求其权力的扩张来抵消来自威慑方的安全压力。“如果没有可信的保证,企图实施威慑的任何举动都可能会事与愿违(backfire),将双方都置于不安全的境地。”在这种情况下,威慑方做出保证,只要对手不越雷池,就不会对其实施惩罚,从而阻止紧张态势的升级,使外交关系进入一种威慑之下的稳定状态,威慑方所力图维持的现状得以继续存在。

就基本模型而言,威慑理论通常认为威慑的效果取决于三个变量:威慑方的实力(Capability)、威慑方实施惩罚的意志(Will)和对手对威慑方实施惩罚的可信度的认知(Perception)。在对威慑(Deterrence)做出上述简化的情况下,可以建立以下公式:

$$D=C \times W \times P$$

从模型出发,不言而喻,威慑的效果是威慑方的实力、威慑方实施惩罚的意志和对手对威慑的认知的乘积,如果威慑方不具备实施威慑所需的实力,或者威慑方缺乏威慑的意志,又或者对手对威慑方的实力和决心缺乏认知,那么威慑就难有效果。换言之,威慑方的实力越强,实施惩罚的意志越坚决,对手对威慑方的实力和决心的认知程度越高,威慑的效果就越大。反之,威慑的效果就越小。

(1) 威慑方的实力

在上述模型中,威慑方的实力主要包括三个要素:经济实力、总军力和力量投送能力。

威慑是以长期的巨额军事预算为基础的,“强大的经济意味着大量的资源可被用于国防。”经济强国可以承担长期威慑所需的代价。相比之下,经济薄弱的国家不仅难以实施威慑,即便

选择实施威慑也会使之难以为继，乃至使威慑缺乏可信性。冷战中美国和苏联四十年的相互威慑，消耗了两国巨量的经济资源。苏联通过扩军备战对美国实施的威慑，从根本上拖垮了本国的经济，是苏联解体的主要原因之一。反观美国，“尽管四十年的威慑使美国付出了史无前例的代价，但都是可以承受的。资源的抽取没有扭曲社会和经济的结构，对经济长期健康的影响被降至最低。”

总军力的概念包含的内容极其广泛，既包括军事人员和武器装备的质量和数量等容易量化的指标，还有训练、指挥和军事思想等难以量化的内容。需要指出的是，对威慑真正造成影响的是威慑方与对手之间的相对军力。“评估美国或者其他任何国家的军事实力，只有在与某一个国家，或者国家联盟相比较的情况下才能做出。”

地理位置接近（proximity）会便利威慑的实施，但在距离对威慑方实施威胁形成阻碍的情况下，力量投送能力就显得格外重要。一个国家的力量投送能力不仅包括用以后勤、机动和运输的资源，还包括实施长距离打击（如航母战斗群向全球投射力量或者使用洲际导弹打击敌方目标）的能力。

（2）威慑方的意志

威慑的效果还取决于威慑方实施威胁的意志。在谢林看来，“只有涉及威慑方的核心利益，它才会真正以威胁使用的手段实施惩罚。”因此，威慑方提高实施惩罚的意志的可信性会显著提高威慑的效果。毋庸置疑，美国为维护本土安全而实施的威慑最具可信性，这种威慑称为“基本威慑”（Basic Deterrence）或“第一类威慑”（Type-I Deterrence）。旨在保护美国疆界之外的目标（如盟国）的威

慑属于“扩展威慑”(Extended Deterrence)或“第二类威慑”(Type-II Deterrence)。基本威慑由于事关国家生存,美国动用威慑的手段实施惩罚的决心不容置疑。但相比而言,扩展威慑保护的是美国国家生存之外的目标,美国能否以国家生存为代价实施惩罚就令人怀疑。就此,谢林指出:“美国本土与国外的区别乃是本身就具有可信性的威慑和必须使人确信的威慑之间的区别。”

美国学者罗塞特(B. M. Russett)认为美国与盟国之间相互依赖程度的提高,将会显著增强这种决心的可信性。以北约为例,冷战时期,美国在欧洲驻军,或者与西欧国家之间发展紧密的经济关系,都会导致苏联对欧洲的核攻击殃及美国公民和经济利益,而这种攻击就会引发美国对苏联的核报复,如此,美国以对苏威慑的方式向盟国提供的核安全伞才具有可信性。

威慑方可通过多种渠道表现意志,美国总统的演讲、国务卿和国防部长等政要的表态、军舰的调动和部署、与盟国间的军事演习以及提升战备等级等举动都可在不同程度上宣示威慑的决心。

(3) 对手对威慑的认知

即便威慑方拥有强大的实力和实施惩罚的可信意志,威慑的效果还受限于对手对这种实力和意志的认知。也就是说,即使威慑方实力强大,发出的威胁信号坚决有力,但是倘若威慑遭到对手的藐视,其效果也会大打折扣。例如,新中国成立后,美国依托日本、韩国和菲律宾等盟国的基地,构筑了围堵中国的海上包围圈,派遣第7舰队巡航台湾海峡,阻止中国的统一大业,对新中国实施威慑。但是,在中国领导人“一切反动派都是纸老虎”的战略思维下,这种威慑所起的作用就打了折扣,并未能阻止

1958 年的金门炮战。因此,“如果威慑的对象对威慑方实力的认知度较高,那么威慑效果最为有效。”正如美国学者邦恩(M. Bune)所言,“威慑如若成功,对手必须确认威慑方拥有能使其付出代价或无法得到好处的实力。”从风险的层面来看,由于威慑主要作用于对方决策者的心理,因此,威慑的效力与对方决策者看待风险的态度紧密相关,“如果对方决策者厌恶风险(risk-averse),那么威慑就具有较高的可信度和效果;反之,如果他们甘冒风险(risk-prone),威慑的可信度和效果就会偏低。”在当代朝核问题和伊核问题中,朝鲜和伊朗的决策者就表现出为达目的甘冒风险的倾向,这样就降低了美国威慑的效果。

2) 美国的威慑外交

1945 年 8 月,美国对广岛和长崎使用了原子弹,开启了以核武器实施威慑的时代。1949 年,苏联爆炸了第一颗原子弹,打破了美国的核垄断。此后,美苏之间的核威慑一直持续到苏联解体。核武器的三大特点大大提升了威慑的战略价值:(1)对大规模核攻击的防御几乎是不可能的;(2)核武器的摧毁力放大了核国家的威慑能力;(3)在遭受核反击的情况下,一国所付出的代价将远远超出它采取行动打破现状所能得到的好处。由此,拥核国家能以彻底毁灭对方相要挟,将威慑推向前所未有的高度。用艾森豪威尔政府的国务卿约翰·杜勒斯(John F. Dulles)的话来讲,“现代武器的毁灭能力之强,以至于以之为武器的大战(major war)将会摧毁人类的大部。决策者对于这一点了解得非常透彻,因此,相互威慑的局面正在形成。”也就是说,“热核武器否定了任何‘胜利’的逻辑,有意义的国防只能是威慑。”冷战期间,美国历届决策者“坚持认为保持足够规模且生存力强的核力量是威慑针对美国及其盟友的攻击的最有效的手段,”在历次柏林危机、古巴导弹危

机和老挝危机中，美国表现出了不惜一战的决心，对苏联的扩张起到了遏制作用。

由此，威慑的理念与美国对苏遏制战略结合起来，演变成为一种威慑外交，即以军事实力（包括核实力）支持对苏遏制，震慑苏联的扩张，将其遏制在美国能够接受的地缘范围之内。

冷战期间，被冠以“主义”的历届美国总统的外交政策，几乎都是基于以威慑为内容的遏制战略的调整。其中比较典型的例子就是所谓的“卡特主义”。1980年1月23日，卡特总统在国会发表的国情咨文中称，“我们必须坚决阐明我们的立场：任何企图控制波斯湾地区的外来势力都将被认为是对美国根本利益的侵犯，我们将采取一切必要的手段，包括武装力量在内，来反击这种企图。”卡特主义界定了威慑的保护对象、发出了明确的威胁并宣示了实施惩罚的意志，包含了威慑的基本构成要素，堪称威慑外交的典范。纵观整个冷战，美国对苏以核力量为后台威慑，以常规力量的前沿部署为前台威慑，在这种二元结构的威慑的基础上开展对苏外交，遏制了苏联权力的扩张，取得了遏制战略的成功。

冷战后，美国全球的同盟关系不仅没有因为苏联的解体而消失，反而有所加强。美国的威慑战略调整为预防性威慑（preventive deterrence），目标是维持美国的全球领导地位，威慑的对象呈现多元化的态势，不仅防范地区强国（如中国和俄罗斯），还针对朝鲜和伊朗等国家。1995年，美国国防部长威廉·佩里（William J. Perry）在其提交国会的报告中称：“近来国际格局变化并未改变核武器作为美国军事力量的基本组成部分的考虑。威慑的理念，将继续成为美国核力量的中心构想。美国将继续以包括核打击在内的报复方式，威慑对美国及其盟友的侵略行为。”为维持美国的全球领导地位，美国不断加强已纳入其主导体系的同盟关系，通过

构建伙伴关系拉拢某些地区强国（如印度），并对拒不服从美国领导的国家实施威慑。

3. 美国海军威慑外交及其模式

在威慑外交中，以海军实施威胁，实现外交目标的行为就称为海军威慑外交。具体而言，海军威慑外交是指一国以海军为威胁手段，震慑他国可能危害己方利益的举动，使之不敢有所作为，从而实现己方外交目标的行为。

美国以海军实施威慑的做法由来已久。早在 1815 年，海军就成立了地中海分舰队，对北非巴巴利海盗劫掠美国商船的行为实施威慑。美国内战期间，北方联邦以多达 700 艘战舰的庞大海上力量威慑了英法等国对美国内战可能的干涉，支持了北方在欧洲的外交。1908 年，为威慑日俄战争后迅速崛起的日本，西奥多·罗斯福总统派遣由 16 艘军舰编成的“大白舰队”访问日本，敦促其尊重美国对华的“门户开放”政策。

冷战时期，美国奉行对苏遏制战略，外交的中心任务是遏制苏联的扩张。为遏制苏联，美国通过缔结同盟条约，取得盟国海军基地的使用权，在亚欧大陆的边缘地带部署了以航母战斗群为中心的海军力量，以海权优势威慑苏联的扩张行为。此外，美国海军战略核潜艇部队还是美国核威慑的保障力量之一。

冷战后，美国海军威慑外交的目标由遏制苏联调整为维持美国全球领导地位。随着俄罗斯海军的迅速衰落，美国海军在大洋上已经没有了对手。但是，由于地区性热点问题逐渐增多，美国将海军力量更多地部署到近岸海域，提高由海向陆实施威慑的能力。为此，美国海军继续以前沿存在（forward presence）的方式压缩中俄等地区强国的海权空间，威慑朝鲜和伊朗等国。同时，

由战略核潜艇部队实施的核威慑继续存在。

美国海军战争学院前院长、海军上将斯坦斯菲尔德·特纳（Stansfield Turner）曾将美国海军的四大任务界定为“对核战争的战略威慑、控制海上交通线、兵力投送和海军前沿存在。”特纳的这一界定充分显示了海军的使命与威慑外交之间的紧密联系。

1) 以核反击实施战略威慑，确保美国的全球领导地位

美国海军的战略核潜艇部队是构成美国从冷战延续至今的“三位一体”核威慑的重要组成部分。与其他两种核威慑力量（空军的战略轰炸机和陆军的陆基洲际导弹）相比，战略核潜艇在遭受核攻击时拥有更强的生存能力。“潜射弹道导弹拥有足够强的生存和报复能力，它使苏联旨在以首次核打击打垮美国的企图落空。”尽管美国拥有数量可观的战略轰炸机和陆基洲际导弹发射装置，但在核攻击发生时，空军机场和陆军的洲际导弹基地必然成为高价值的打击目标，导弹各组成系统的可用性会遭到削弱。相比之下，战略核潜艇的导弹系统相对独立并集成于核潜艇内部，加之受到浩瀚的海洋水体的保护，因而在核攻击下具备可信的生存能力。倘若他国无法彻底摧毁美国的核反击能力，就不敢贸然对美国发动核攻击，也就不敢与美国为敌。可见，对核攻击的最有效的威慑方式就是遭受核打击之后的核反击能力。美国海军核潜艇以其在首次核打击中的可靠的生存能力成为美国战略核威慑的中坚力量。

可靠的生存能力之外，海军战略核潜艇所搭载的核弹头数量也远非其他核威慑手段所能比拟。依据 START I 条约部署的

潜射弹道导弹核弹头数共计 3120 枚，占美国用于核威慑的核弹头总数的 52.5%（见表 3-1）。

表 3-1 《削减战略武器条约》（START）框架内的美国战略核威慑结构

			依据 START I 部署的数量		START II 计划部署数量	
战略威慑系统 名称	武器类型	发射 平台	发射装 置数	核弹 头数	发射装 置数	核弹 头数
民兵 III 型	洲际弹道导弹	陆基	500	1200	500	500
调停者	洲际弹道导弹	陆基	50	500	0	0
三叉戟 I 型	潜射弹道导弹	海基	168	1008	0	0
三叉戟 II 型	潜射弹道导弹	海基	264	2112	336	1680
B-52H 轰炸机	空射巡航导弹	空基	97	970	76	940
B-52H 轰炸机	非空射巡航导弹	空基	47	47	0	0
B-1 轰炸机 *	非空射巡航导弹	空基	90	90	0	0
B-2 轰炸机	非空射巡航导弹	空基	20	20	21	336
合计			1237	5947	933	3456

注：*按照 START I 的规定，未装备空射巡航导弹（ALCM）的轰炸机即便能搭载 16 枚核弹，但仍按 1 个核弹头的计算；装备了空射巡航导弹的轰炸机搭载的核弹头按每架飞机 10 枚核弹头计算。

综合以上两点，美国海军的战略核潜艇部队是美国对苏联（冷战后主要针对俄罗斯和中国）实施核威慑的中坚力量。倘若苏联（或冷战后的中俄）不能将美国战略核潜艇部队全部消灭，那么将会在美国的核反击中遭受无法承受的损失。可见，对于意图与美国对抗的核大国而言，考虑到美国海军核反击能力的强大，与美国对抗可能带来难以估量的预期代价。有鉴于此，对于这些国家而言，有所行动不如无所作为，除了默认美国主导的国际体系的现状，并无其他理性的选择。如此，以美国海军核潜艇部队为中

坚的战略核威慑成为美国主导的国际秩序及其全球利益的重要支柱，支持了美国维持全球领导地位的外交目标。

2) 以控制战略航道实施威慑

第二次世界大战以后，国家间的经济交往日益紧密和深入。冷战后的经济全球化推动了国际贸易的迅猛发展。进入 21 世纪，国际贸易乃至全球经济的繁荣高度依赖于海上运输。一国国内经济的发展有赖于国际贸易的拉动，而海上贸易航线的安全是开展国际贸易的前提。冷战时期，美国依托遏制苏联的前沿部署，将全球具有战略意义的海上战略通道几乎全部置于其实际控制之下。冷战后，美国海军更是明确提出对全球最重要的 16 大战略航道实施控制。凭借海军对战略航道的控制，美国能够掌控全球经济命脉，窒息与美国对抗的国家的经济。例如，新加坡樟宜海军基地位于马六甲海峡的南端开口处，是马六甲海峡的门户。该基地可供军用舰艇停泊的码头长达 6.2 公里，可容纳包括航空母舰、巡洋舰在内的大型舰艇编队靠泊。2004 年 5 月 21 日，美国海军正式启用樟宜海军基地。这一基地是美国海军自 1992 年撤出菲律宾苏比克湾（Subic Bay）海军基地以来，在东南亚找到第一个能够靠泊尼米兹级航母的基地。获取这一军港的使用权大大拓展了美海军第 7 舰队的控制范围，等于将马六甲海峡这一重要的国际航道置于美国海权的控制之中。如此，对于濒海国家而言，与美国为敌将丧失进行国际贸易的权利，等于被剥夺了国家的自主发展权。诚如国际关系理论大师沃尔兹所言，“当今世界，国家处于自助系统之中，因而必须运用它们的综合实力来维护自身的利益。如果一个国家不依靠自己发展权力，或者做得不如别国更有效率，那么它不仅无法发展，还会将自己置身于危险而遭受苦难。”可见，

美国掌控战略航道，相当于拿到了海军威慑的王牌。

3) 以全球力量投送能力进行威慑

力量投送能力是一国实力的重要组成部分，强大的力量投送能力可以降低距离对威慑的影响，向对手传递明确而可信的威慑信号。就此，老布什政府的国防部长理查德·切尼（Richard B. Cheney）曾指出：“我们是一个超级大国，为保卫美国的利益，维护我们对世界事务的影响，我们要有投送美国军队的能力，这是我们一贯的需要。”

应该看到，美国海军本身就是一支综合性作战力量，航空母舰战斗群融陆、海、空、天于一体，能快速向危机地区部署，拥有其他军种所无法比拟的威慑能力。航空母舰被派遣到哪里（有时同时派遣多个航空母舰战斗群）就意味着美国的军事力量被投送到了哪里。由于世界海洋主体为国际水域（包括领海之外的毗连区、专属经济区和公海），美国海军可在不违反国际法的情况下，将航母战斗群推进到沿海国家的近岸海域实施威慑，支持外交目标的实现。正如前海军中将理查德·艾伦所言：“航空母舰及其舰载战机，构成了美国力量投送能力的中坚。航母编队是美国总统应对外交问题时最为倚重的力量。”

美国海军还是其他军种力量投送的主要载体。海军的两栖攻击舰（Amphibious Assault Ship, AAS）、两栖登陆舰（Amphibious Landing Ship, ALS）和补给舰（Supply Ship）等舰艇可将海军陆战队或陆军的人员及坦克、火炮等装备和后勤物资快速向危机地区投送。“作为对危机的回应，美军必须具备足够的增兵能力（surge capability），海军凭借强大的战略海运能力，可大幅度缩短海军陆战队或陆基部队介入的时间。”尽管美国空军也具有全球力量投送能力，但其输送规模难以与美国海军相比。依据美国海军部的数

据,“从 1990 年到 2004 年,海军海运行动投送总量占运送到战区的所有补给和装备的 95%。”可见,美国力量投送的主体是由海军保障的。“海军的海运舰船将海军所需的补给和弹药从储备库运抵前沿后勤基地,海军的战斗补给部队(Combat Logistic Force, CLF)再将物资装船投递给战斗部队。由于这个国家的陆基部队完成使命所需的物资几乎完全依赖于海军所搭建的‘钢桥’(steel bridge)的投送,海军海运对于陆军和空军的作战具有至关重要的意义。”

强大的力量投送能力成为美国海军威慑力的重要来源。依托前沿部署的核动力航空母舰战斗群,美国海军可在数周内迅速完成向全球海域的部署,支持外交目标的实现。1998 年美国《国家安全战略》甚至将海军的力量投送能力界定为“展示美国领导地位以及确保美国的介入的关键。”

4) 以前沿部署实施威慑

前沿部署是美国海军常规威慑的重要组成部分,“海军前沿部署对于常规威慑之所以不可或缺,在于它使潜在的对手了解到这样一种前景:采取任何对抗行动都会遭到回应,这种回应不仅强有力,而且会迅速到来。”

冷战时期,美国海军以前沿部署围堵苏联及其盟国,在不同区域内与苏联形成均势。例如,美国第 6 舰队在地中海的部署,可与苏联黑海舰队形成均势;第 7 舰队依托日本和韩国基地的部署,足以制衡苏联太平洋舰队的力量,为日本抵消来自北方的威胁。此外,美国海军在朝鲜半岛东西两侧的海权优势还可从朝鲜半岛两翼对朝鲜构成威胁,从而平衡朝鲜的陆上优势,保障韩国的安全。这样,通过实施海军威慑,美国保证了日本和韩国海洋方向的安全。

美国海军在其他地区的部署也发挥着类似的作用。例如。美国海军第 5 舰队依托巴林麦纳麦基地（第 5 舰队司令部驻地）的前沿部署，对伊朗实施威慑。美国海军舰艇（如阿列·伯克级驱逐舰，Arleigh-Burke Class Destroyers）拥有强大的战区反导能力，充当了沙特阿拉伯等波斯湾南岸国家的安全屏障。这些国家从美国前沿部署中收获的安全收益，是它们坚定地奉行亲美外交的重要原因。

冷战后，美国海军威慑服务于维持美国全球领导权的目标。苏联解体后，随着地区热点的不断增多，以海基力量影响陆上事务成为美国海军转型的方向。1994 年克林顿政府发布的《国家安全战略》指出：“前沿存在宣示了美国对盟国的义务，不仅有助于维护地区稳定、方便美军熟悉海外作战环境，还提高了美国与盟国之间的联合作战能力以及对危机的快速反应能力。”按照 1998 年的《国家安全战略》的界定，前沿存在的目标是“在至关重要的地区宣示保卫美国及盟友的利益的决心。”显然，美国海军对同盟关系威胁来源所实施的威慑，增强了美国同盟国之间的凝聚力，对美国的同盟关系起到了至关重要的支持作用。

综上，美国海军以战略核潜艇部队的核反击能力，威慑意欲与美国为敌的核国家；以控制战略航道钳制他国的经济；以海军的力量投送能力保障美国全球范围内的介入能力；还以前沿部署围堵崛起国和挑战国。在冷战时期，海军威慑外交是美国对苏遏制外交的组成部分；在后冷战时代，海军威慑外交是维持世界领导地位的重要方式。

3.1.3 美国海军对抗外交的实质

如前所述，海军对抗外交包括海军威慑外交和海军强制外交，

尽管运用海军的方式不同，但其本质都是以海军作为对抗手段实现外交目标的过程。

1. 美国海军对抗外交是典型的权力政治

国际体系处于无政府状态，一国总是以自我利益为中心与其他国家进行互动，因此，国家之间必然存在利益冲突，这种冲突有时就会导致国家以对抗的方式加以解决。但是在国际政治中，单以外交途径解决利益冲突，经常难以奏效，原因在于要使对手停止或发生某种行为（强制）或不敢做出某种举动（威慑），有必要使之知晓可能面临的惩罚，以使外交不致成为空洞的说辞。“在国际政治中，使用武装力量作为一种威胁，或一种潜在可能，是构成一国政治权力的最重要物质因素。”

美国无论是在强制外交中使用海军作为威胁，还是在威慑外交中将海军作为一种潜在的惩罚手段，都是以海军与对手进行权力较量，实现外交目标的过程。“军事准备的政治目的在于使预期的敌人看清利弊而不使用武力，从而自己也没有必要真正使用武力。”美国海军不仅在实力上远胜过任何其他国家的海军，还是美国武装力量中唯一具备大规模力量投送能力、能够在全球海域机动的军种。美国海军的这些属性使之不仅能够快速部署到目标海域实施强制，还能以长期的前沿存在威慑对手企图改变现状的行为。在两种情况下，美国海军都充当了与对手进行权力较量并实现外交目标的权力资源。因此，美国海军对抗外交是一种典型的权力政治。

2. 海军对抗外交是美国维持现有的国际体系结构的重要方式

所谓国际体系的结构指的是国际体系中物质性权力的分配格

局，也就是体系内的单元（国家）按照其相对国力在体系中的相应位置的排列。换言之，国际体系的结构是指体系中国家的权力分配状况，特别是大国之间的权力分配情况。美国对俄罗斯的防范，对中国的围堵，对朝鲜和伊朗等国的遏制，实质上都是在维持现有国际体系的结构。美国之所以致力于维持现有国际体系的结构，是因为凭借它在国际体系结构中的主导地位，美国自身的权力优势可有效确保其国家利益的安全。“国家的安全利益等同于对特定秩序的维持，对于处于权力顶端的国家而言，这是可以预测的行为。”据此，美国海军对抗外交即是以海军制止（强制）或防范（威慑）国际体系的结构发生不利于美国的变化。

由于国际体系的无政府性的存在，国家关心的首先是自身的安全。“无论拥有什么样的武器装备，也无论体系中有什么样的国家，国家都不得不与安全困境并存。”美国以海军实施威胁，会将不服从美国领导的国家置于一种安全困境之中。面对美国海军的超强实力，国际体系中的任何其他国家都没有足够的国力与美国进行海军军备竞赛而获得安全。为谋求安全，它们要么选择与美国结盟，服从美国的领导，要么就只能默认美国的主导权，不寻求与美国对抗。因此，海军对抗外交的实质就是美国以海军维护其安全利益，制止或遏制其他行为体改变国际体系结构的行为。

3. 美国推行海军对抗外交的前提是海洋上的不对称权力结构

从第二次世界大战结束到 21 世纪的今天，世界海权结构属于单极结构，美国维持着海洋霸主。美国超强的国力使之能够维持一支全球性的强大海军。冷战时期，美国的水面舰艇长期保持在英国和苏联数量之和 2 倍的规模。即使在苏联海军大扩张的 20 世

纪 70 年代，美国的水面舰艇和大型核潜艇的数量仍是苏联的 1.5 倍以上。除舰艇的数量优势之外，美国海军的海外基地数量也远超过其他国家的海军。冷战后期，尽管苏联红海军一度十分强大，但是由于缺乏可依托的海外基地，不仅未能营建全球基地群，对战略航道和海上交通线的控制能力也远逊于美国海军。冷战结束后，美国海军更是没有了对手，美国拥有的航空母舰的数量超过全球的一半，并且以具备全球机动能力的尼米兹级核动力航母为主体（新建的一艘福特级航母已下水海试），实力远超过其他国家的海军。“这种巨大的权力使美国在体系中拥有广泛的利益，并赋予其为实现其利益而采取行动的能力。”自从二战结束后取代英国成为全球海权国，美国之所以能够随心所欲地推行海军对抗外交，其前提是海洋上的权力分配格局不对称地有利于美国。

3.2 美国海军合作外交

冷战后，苏联的解体使美国的同盟关系失去了共同的威胁，同盟关系开始出现松动。“9·11”恐怖袭击之后，美国推行“单边主义”外交，与法德等盟国之间矛盾加深。同一时期，中国的快速崛起和俄罗斯的复苏，对美国的世界领导地位构成了潜在的挑战。因此，加强同盟关系，发展伙伴关系，以此加强美国对国际事务的领导权成为美国外交的一种现实需要。另外，海上非传统威胁的上升和频发的自然灾害也为美国海军对外合作提供了契机。正是在这样的背景下，美国海军开始大力推行合作外交。

美国海军推行的合作外交有两种类型：一是美国海军与外国海军之间开展的合作；二是美国海军以外国民众为交往对象推行

的公共外交。近年来，海军合作外交已成为美国加强同盟关系、发展伙伴关系以及提升国际形象的重要手段。

3.2.1 美国海军与外国海军之间的合作外交

从共同利益出发，以合作深化军事交往，构建军事相互依赖关系是美国海军与外国海军开展合作的一般过程。一般说来，这种合作外交会经过三个阶段：第一，以共同利益启动合作；第二，在合作的基础上制定相应的机制；第三，以机制化的合作逐步加深军事相互依赖关系。

共同利益是美国海军发展与外国海军合作的出发点。基于共同利益（如应对大国的崛起或海上非传统威胁），美国海军以联合演习等多种形式加强与盟国海军之间的合作，与印度等国海军发展伙伴关系。此外，“通过以合作的方式提供好处，霸权还可能创造共同利益。”美国海军还通过提供培训或援助等方式向一些国家海军提供好处，创造共同利益。共同利益成为美国海军与外国海军开展合作的基础。

随着合作的深入，美国海军与外国海军就有了建立某种制度安排的需要。制度的逐步完善使海军合作成为一种日趋成熟的机制，推动美国与这些国家军事相互依赖关系的逐步深入。实际上，“只要行为体之间进行合作，就能消弱甚至消解冲突和矛盾，使国家间的关系从合作走向相互依赖。”

美国海军积极与外国海军发展合作，就是以共同利益为基础，开展并深化合作关系，建立不同程度的军事相互依赖关系，以之加强美国主导全球事务的能力。为此，美国海军一方面大力加强已有的军事相互依赖关系，另一方面积极发展新的军事相互依赖关系。

美国的军事同盟都是已有的军事相互依赖关系，增进这些同盟的内部团结是美国海军的重要任务。美国海军每年都投入巨量的资源，与盟国海军举行联合演习，树立假想敌，将中国和俄罗斯视为潜在的威胁，将伊朗和朝鲜等国看作现实的敌人，以联合演习的形式宣示力量，加强敌意，渲染同盟的共同威胁。按照现任美国海军作战部长格林纳特上将提供的数字，仅在亚太地区，美国海军“每年在该地区与 20 多个盟国和伙伴一起，举行 170 次左右的演习以及 600 多次联合训练。”频繁的海军演习强化了联盟的威胁，促进了美国与盟国海军在战略和战术上的一体化，强化了美国与盟国间的军事相互依赖关系。

美国海军还通过发展伙伴关系构建新的军事相互依赖。美国海军拥有无可置疑的优势，这种优势本身就是一块巨大的磁铁，会对弱小的濒海国家产生吸引力。冷战结束后，海上恐怖主义、海盗、走私贩毒等跨国性威胁上升，海权弱小的国家有开展安全合作的客观需要。此外，由于海洋主权争端日趋激烈，部分国家企图通过加强与美国的合作，制衡大国的崛起。与这些国家的需要相呼应，美国适时地打出维护公海航行自由等口号，充当国际海上警察。美国不仅致力于构建海上集体安全机制以应对海上非传统威胁的上升，还大力渲染崛起国的威胁，谋求以其前沿存在的优势海军围堵潜在的对手。在这样的背景下，美国发展伙伴关系的举动自然得到不少国家的积极回应。

美国海军与外国海军发展伙伴关系是一个合作不断加强、军事相互依赖逐步加深的过程。为了发展伙伴关系，美国海军与外国海军人员广泛交往。除海军高层之间的互访之外，美国海军在海军战争学院定期举行的“国际海上力量研讨会”（International Seapower Symposium）也是海军合作外交的重要平台。海军军官

通过交往构建的互信会推动舰艇之间的互访，为联合军演打开方便之门。联合军演通常需要共享情报和指控信息，随着军演的开展，互信会逐步得到提升，联合军演有可能演变成一种定期的、制度化的海军合作。美国海军与东南亚国家海军举行的“卡拉特”联合演习，与亚太国家举行的“环太平洋”海军演习，与印度海军举行的“马拉巴尔”演习，都是比较典型的以联合军演推进外交关系的例子。海军间的交往强调共同利益，共同利益推动合作的深入，为构建伙伴关系铺平了道路，伙伴关系的发展标志着军事相互依赖的加深。

美国海军与外国海军构建的合作关系有利于美国维持其对海洋事务的领导权。“成功的霸权领导，自身也依赖一定形式的非对称的合作。霸权扮演着一种独特的地位，为其伙伴充当领导，换取它们的服从作为回报。”美国海军推行的对外合作就是通过发展和加强军事相互依赖关系，创建一种美国治下的国际海洋秩序，支持美国对国际事务的领导权。

3.2.2 美国海军实施的公共外交

除与外国海军的合作之外，美国海军合作外交的另一种重要形式是针对外国民众的公共外交。

1. 公共外交的概念

公共外交与传统外交有着显著的区别，前者主体是一国的政府，对象为另一国的民众；后者一般是指国与国之间通过其各自的代表而进行的交往。公共外交与一国政府的公共事务也有明显的不同。一国政府以另一国民众为对象而开展的交往称为公共外交；而一国政府与其本国国内民众或团体之间的交往（包括政府

信息发布)则是公共事务的基本内涵。

公共外交、传统外交和公共事务三者之间的关系如图 3-2 所示。

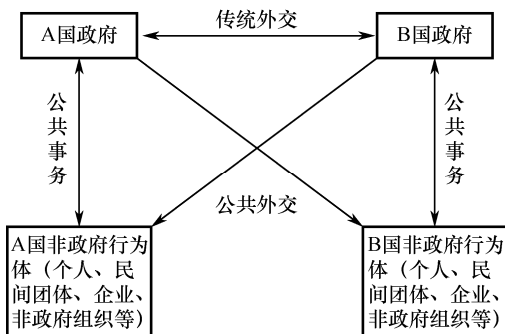


图 3-2 公共外交、传统外交和公共事务相互关系

美国国务院将“公共外交”界定为“由政府主导的旨在影响其他国家民意的活动。”基于这一定义，公共外交是指一国政府以另一国民众为对象，通过援助、培训等合作形式，影响其他国家民意，提升国家形象的各种交往活动的总称。换言之，公共外交是一国政府为提升本国国际形象而开展的直接针对他国公众的公关活动。可见，公共外交的目的在于树立形象，影响他国的民意。因此，“公共外交属于软实力的范畴，是合作外交的一个不可或缺的组成部分。”

海军是美国政府推行公共外交的理想工具。美国海军军舰访问其他国家时向民众开放参观、在别国遭受自然灾害时实施的人道主义救援、以“全球舰队基地”为平台与周边国家民众互动以及医院船的对外医疗救助，都是力图通过与外国民众接触和交往，树立美国的形象和声望，为深化外交关系营造氛围、创造条件。因此，美国海军公共外交实质上是一种旨在增强美国软实力的外交。

2. 美国海军推行公共外交的原因

近年来,美国海军积极推行公共外交,是受多种因素推动的结果。

首先,美国有通过公共外交重建受损的软实力的客观需要。冷战结束后,全球化日益深入,跨国公司迅猛发展,国际分工日益细化,各国之间相互依存的程度大为加深。经济上的相互依赖促进了政治合作,谋求合作与共识已成为处理国际事务的基本准则。在这样的背景下,使用武力解决国际问题的代价升高,其效果也变得难以估量。“一国对另一国使用武力有时不仅不能获得收益,反而会消耗本国实力、影响本国经济和损害国际声誉。”在合作共赢成为主流意识的情况下,穷兵黩武,动辄使用武力的国家必然成为国际舆论的众矢之的。2003年3月,美国不顾世界范围内的抗议,在没有获得联合国授权的情况下发动了伊拉克战争。美军在伊拉克的军事胜利并未带来一个和平稳定的伊拉克,相反却造成了大批伊拉克民众的伤亡。此外,美国发动战争的主要借口是伊拉克拥有大规模杀伤性武器,但是即便在军事占领伊拉克的情况下,美国也未能找到这些武器,因而也就无法对其发动的战争自圆其说。美国受到国际舆论的谴责,国际形象受损严重,开始重视以公共外交的方式重建受损的软实力。

其次,美国外交的转向推动了海军公共外交的发展。2001年“9·11”恐怖袭击发生之后,小布什政府推行单边主义外交,遭到包括法国、德国和土耳其等盟国在内的许多国家的反对。从2005年小布什的第二届任期开始,美国外交逐渐回归多边主义,力图重建受损的软实力。2007年11月26日,时任美国国防部长的罗伯特·盖茨(Robert Gates)在堪萨斯州立大学发表演讲时说:“基

于我作为国防部长和中央情报局长为 7 位总统服务的经历，我要求大力加强我们的软实力，并将其更好地与硬实力融合。”在高层的重视之下，软实力很快上升到战略层面。2008 年 6 月，美国国防部颁布了《国防战略》(National Defense Strategy)。该文件先后 5 次提及“软实力”一词，认为“伊拉克和阿富汗的现实告诉我们军事上的成功并不足以带来胜利。我们不应忘记这些得来不易的教训，不应忘记我们需要大力发展软实力。”据此，该文件要求美国军队“将硬实力和软实力融合起来，并能灵活、富有技巧地运用。”

为顺应这一新思维，美国海军开始重视公共外交。2008 年 10 月，美国海军部长唐纳德·温特 (Donald Winter) 指出：“软实力可避免战争，其优势正在日益显现。相比以往，我们将更加频繁、更富热情地实施此类任务。”2010 年 10 月，美国海军作战部长拉夫黑德上将签发了《海军作战部长指示 2011》(Chief of Naval Operations Guidance 2011) 文件，明确要求海军构建国际伙伴关系。该文件不仅肯定了海军在拉美和非洲建设的全球舰队基地，还指示海军加强“国外地区军官”(Foreign Area Officer, FAO) 计划的实施。按照海军作战部长的要求，“国外地区军官”专门负责在美国以外的目标地区实施公共外交，负责增进与目标地区民众的关系。

再次，频发的自然灾害为美国海军推行公共外交提供了契机。2004 年 12 月发生了史无前例的印度洋大海啸，灾害的规模之大，造成的伤亡和损失之巨，非一国之力所能应对。美国海军对这次灾害做出了快速的反应，利用其在海洋上快速机动的能力，在第

一时间内向灾区派遣了两支舰艇编队，在救灾过程中发挥了不可替代的作用，提升了美国的国际形象。此后，美国海军医院船和其他舰艇以此为契机，每年都向这些地区提供人道主义救助。此外，在 2010 年 1 月的海地大地震和 2011 年 3 月日本东北部沿海大海啸中，美国海军都派出了航母战斗群，在救灾过程中发挥了主导作用。

最后，美国反恐战争需要海军公共外交的配合。2001 年“9·11”恐怖主义袭击之后，美国海军参加了反恐战争。这种非传统形式的作战，需要美国海军在目标地区近海建立浮动基地（一般由高速船或两栖船坞登陆舰充当基地的核心），支持濒海战斗舰或海军江河部队（riverine forces）对陆上目标实施打击。但是，在别国附近海域建设浮动基地可能招致这些国家的反对。美国海军遂以各种形式的援助与部署海区附近的国家进行交往，以构建互信、谋求合作。此外，由于恐怖分子、毒贩或海盗往往混迹于目标地区民众之中，争取民众的好感乃至支持，成为美国海军消除误解、获取情报以及打击恐怖分子的关键。也就是说，“在全球反恐战争中，成功并不来自在特定地区使用的弹药数量，而是来自赢得伙伴国家政府和民众的人心，完成反恐战争的使命需要使用软实力。”

总之，在以上多种因素的推动下，美国海军开始大力推行公共外交，积累了丰富的实践经验。

3.2.3 美国海军对外合作的主要平台

海军联合演习是美国海军合作外交的传统平台。近年来，随着美国海军对外合作的加强，其合作平台也日渐增多。

1. 海军联合演习

海军联合演习是指不同国家海军遂行的双边或多边海上演习。海军联合演习对外不一定有假想敌，如以人道主义救援或灾害反应为科目的联合演习就没有假想敌。但实施对抗外交任务的联合演习都有假想敌（即强制或威慑的对手）。无论有无假想敌，就海军联合演习的参与方来看，它们相互之间都是合作的关系。因此，海军联合演习是海军之间合作的一种重要形式。

海军联合演习是美国海军合作外交的重要组成部分，它在美国外交中发挥着极其重要的作用，这种作用表现在以下几个方面。

首先，海军联合演习加强美国的同盟关系。海军联合演习是美国宣示保卫盟国的意志，彰显对盟国安全承诺的重要方式。海军联合演习对同盟关系的加强作用有三：其一，海军联合演习是美国定期向盟友宣示条约义务的方式。其二，海军联合演习通常会激起假想敌的对抗性回应（如朝鲜对美韩海军联合演习通常都会做出强烈的反应），导致同盟共同威胁升高，反过来会加强美国联盟关系的凝聚力。其三，定期的海军联合演习有助于美国和盟国之间的协同战斗力的生成，使共享信息的作战平台高度整合，加深盟友对美国在军事层面（主要为战术和装备）的依附关系。

其次，海军联合演习是美国发展伙伴关系的重要手段。在美国海军主导的海军联合演习中，旨在发展新伙伴的演习占有重要地位。在此类演习中，由于与美国海军存在较大的技术差距，多数参演国与美海军进行的都是水平较低的联合演习。尽管演习本身对美国海军意义有限，但是对于增进美国与这些国家之间的外交关系却颇具价值。此类演习中，“卡拉特演习”就是一例。该演习全称为“合作海上战备和训练”(Cooperation Afloat Readiness and

Training, CARAT, 简称“卡拉特演习”), 始于 1995 年, 是美国太平洋第 7 舰队与新加坡、文莱、马来西亚、泰国、菲律宾与印尼 6 个东南亚国家于每年 5 月定期举行的联合军事演习。该演习由美国西太平洋后勤补给群第 73 特遣队 (CTF-73) 统筹, 分阶段在不同国家海域展开, 美海军逐一与参演国家海军举行双边演习, 每一次演习持续 7 至 12 天。2010 年孟加拉国和柬埔寨海军加入演习, 使卡拉特 2010 海军演习的参演国家总数达到 9 个。美国在亚洲发展伙伴关系的过程中, 海军联合军演发挥着重要的作用。“美国急于用战略圈框住中国, 增加中国在崛起之路上对它的敬畏。”当前, 美国与中国周边国家之间的海军演习已呈现出常态化的趋势, 这是美国利用海军的高机动性的特点, 谋求以合作的方式将盟国、伙伴国的海权资源整合到一起, 对中国崛起进行防范和制衡的结果。

再次, 海军联合演习可展示高技术装备、吸引军火订单, 有利于维持外交关系的稳定。在海军联合演习中, 美国海军可向演习参加国 (特别是新发展的伙伴国) 展示装备的先进性能, 刺激这些国家购买美式装备的欲望。“美国参加联合军演时, 刻意推出一些从演习看来没必要出现的装备, 其目的除了检验新装备以外, 也在于展示其优越性能, 吸引订货订单。”美国海军以美式装备武装盟国和伙伴国, 会在客观上形成与美国保持良好关系的需要。否则, 不仅这些国家武器装备的更新换代难以保障, 连装备零部件的供给都难以为继。如此, 海军联合演习有利于此类外交关系的长期稳定。

最后, 海军联合演习可为某些外交活动打前站。海军联合演习可为美国使用演习参与国的港口创造条件。随着海军联合

演习的深入，美国与演习参加国的互信得到提升，演习可能转移到参加国海域举行，这样美国海军就可以正当地在这些国家港口内驻泊并使用港口设施。以美国与菲律宾之间的“卡拉特”双边海军演习为例，美国基于演习的需要，与菲律宾政府签订了《访问部队协议》，明确了美国海军对苏比克港的准入权和驻泊权。1999年5月27日，该协议在菲律宾参议院获得通过，美国可以合法地使用苏比克湾海军基地，等于加强了美国海权对菲律宾海域的进入能力。

2. “千舰海军”计划

“千舰海军”是美国海军与外国海军之间合作的重要平台，其目的是构建全球海上集体安全机制。

1) “千舰海军”计划的由来

“9·11”恐怖袭击发生之后，美国推行单边主义外交政策，先后发动了针对阿富汗塔利班和伊拉克萨达姆政权的战争。在这两次战争中，阿富汗战争得到了多数盟国的支持，但是伊拉克战争仅得到英国等少数几个盟国的协助，美国推行的单边主义外交遭到德法等主要盟国的反对。

2005年1月，小布什开始了其第二届总统任期，开始着手修补与盟国关系之间的裂痕，美国外交政策开始走向多边。外交政策的转向，推动海军战略转向多边合作。

2005年8月31日，接任美国海军作战部长不久的迈克·马伦（Mike Mullen）海军上将在美国海军战争学院举行的第17届“国际海上力量研讨会”上称：“美国海军仅凭一己之力无法维护全球海洋的自由和安全。我们应以集体合作的方式，确保海洋的安全，为把我们的优势结合起来，我倡议建立一支1000艘军舰组成的海

军，即一支由所有爱好自由的国家的海军组成的存在舰队。”在这次演说中，马伦提到“海权”一词多达 18 次，以“千舰海军”为主旨展望了他的 21 世纪海权图景。

2006 年 8 月 24 日，马伦亲自向视察五角大楼的小布什总统汇报了“千舰海军”计划的要点，获得总统的赞许和支持。2007 年 10 月 1 日，马伦被提升为参谋长联席会议主席。在他的倡导下，“千舰海军”成为即将出台的海军战略的核心构想。2007 年 10 月 17 日，在海军战争学院举行的第 18 届“国际海上力量”研讨会上，当着与会的 98 个国家的代表，新任美国海军作战部长盖瑞·拉夫黑德（Gary Roughead）海军上将公布了《21 世纪海上力量合作战略》（A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower）（以下简称合作战略）。该战略将“千舰海军”战略构想提升到指导思想的高度，认为“美国的海上力量需要与友好国家和盟国的海军统合为一体，捍卫我们的生活方式。我们要与志同道合的国家共同保卫和维持我们赖以繁荣的全球性互联体系。”这一战略的出台，标志着“千舰海军”计划已成为美国海军的战略指导。

2) “千舰海军”计划的实质

2006 年 10 月 29 日，马伦将“千舰海军”计划的性质界定为“完全自愿，没有法律束缚的自由的、自发的海上伙伴关系网络。”

美国海军提出“千舰海军”计划的目的是旨在通过多边合作，整合美国和友好国家的海上力量，以海上伙伴关系为基础构建全球海上安全机制。“千舰海军”计划的终极目标是建立一支由美国主导、盟国和伙伴国参与的多国海军联合舰队。由此，美国海军可获取更多港口的准入权甚至驻泊权，扩大美国海权的进入能力（access）和影响陆地事务能力，实现美国海权由海向陆投送力量

的“无缝联接”。

可见，在“千舰海军”计划中，美国海军直接充当国家的代表，与外国海军构建海上伙伴关系，构建美国主导的多边海洋安全秩序。

3) “千舰海军”计划中的海军合作外交

“千舰海军”计划是美国海军推行合作外交的重要平台，有利于强化美国的全球主导地位。由于美国承诺向加入“千舰海军”计划的国家提供应对区域性挑战（恐怖主义、大规模杀伤性武器、海盗、自然灾害救援、环境污染、人口走私乃至跨国犯罪）的协助，因此，对于受到这些问题困扰的第三世界国家，这一计划无疑具有吸引力。“千舰海军”对共同利益的强调，旨在以海军合作为框架，强化与濒海国家的关系。为整合“千舰海军”成员国的海上力量，美国承诺以其现有的商用海洋安全与安全信息系统（Maritime Security & Safety Information System, MSSIS）作为“千舰海军”所有成员国之间通信的信息平台，以将各成员国的海军、海军陆战队以及其他海洋执法力量整合为一个全球网络。如此，MSSIS 将使“千舰海军”成员国共同面对问题、分担风险并共享商业利益，从而使“千舰海军”成为真正意义的海上安全机制。由于“千舰海军”计划中的海洋安全与安全信息系统的软硬件都掌握在美国手中，“千舰海军”的参与国必然唯美国马首是瞻，因此，“千舰海军”以海军合作加强联盟关系，巩固已有伙伴并发展新伙伴，将其部分海军力量整合到“美利坚治下”的国际海洋秩序之中，在海洋上形成“得道者多助”的局面，孤立美国海权的潜在挑战国（2006 年版美国的《四年防务评估》将中国界定为“最有可能与美国进行军事竞争的国家”）。可见，“千舰海军”致力于

构建美国领导下的国际海洋秩序，进而增强美国对国际政治的控制和主导能力。

2008 年，由美国、英国、法国、德国、丹麦、澳大利亚、巴基斯坦以及海湾合作委员会国家派遣的 45 艘各型军舰组成了“联合海上部队”（Combined Maritime Force, CMF），负责在亚丁湾及阿拉伯海执行反海盗任务。这支海上力量标志着“千舰海军”付诸实施的开端。到 2010 年，这一计划的参加国已达 24 个国家，在美国的主导下（美国军官担任联合海上部队司令），联合海上部队现已下辖 3 个联合特遣舰队（Combined Task Force, CTF），任务类型也有所扩大。第 150 联合特遣舰队（CTG 150）任务为维护海上航线安全与对抗海上暴力极端主义（Struggle Against Violent Extremism, SAVE），责任区为红海、亚丁湾、阿曼湾和阿拉伯海；第 151 联合特遣部队（CTG 151）的任务为反海盗，责任区为亚丁湾；第 152 联合特遣舰队（CTG 152）的任务与第 150 联合特遣部队相同，责任区为波斯湾。

“千舰海军”计划目前已更名为“全球海洋伙伴关系”（Global Maritime Partnership），成为美国海军合作外交的主要平台之一。

3. “全球舰队基地”

同“千舰海军”计划一样，“全球舰队基地”（Global Fleet Station, GFS）也是美国海军推行合作外交的平台之一。按照美国海军的官方定义，全球舰队基地是“与伙伴国军方和民众保持互动的高度可见（highly visible）、积极合作而且持久性的海上行动基地。”

1) “全球舰队基地”的由来

“全球舰队基地”来自“海上基地”构想，是后者的缩小版。

2002年6月，时任美国海军作战部长的沃恩·克拉克海军上将在美国海军战争学院做了一次题为“21世纪海上力量：新世纪作战概念”的报告，提出“海上打击、海上盾牌和海上基地”的概念。同年美国海军推出题为《21世纪海上力量——投送决定性的联合力量》的战略白皮书，将“海上基地”确定为美国海军21世纪三大核心战力之一。“海上基地”在战区预置海军装备与物资，一旦有威胁美国利益的危机发生，美国海军就能在不依赖岸基后勤的情况下，快速采取应对行动。众所周知，“9·11”恐怖主义袭击发生之后，小布什推行单边主义外交，与盟国的关系产生严重隔阂。美国海军提出海上基地的作战构想，就是力图在不依赖盟友的岸基支持的前提下，以预置于海上的作战物资，打造美国海军的“单干”能力。但是，实现这一能力需要建造大批海上预置舰艇（以大型作战支援舰为主），离不开充足的造舰预算支持。“粗略计算仅采购未来海上预置力量的装备就需要80亿美元。而现实的情况是海军正面临着前所未有的预算压力，2007财年海军获得的全部造舰预算仅为95亿美元，与海军作战部长马伦海军上将预期的135亿美元相去甚远。”受经费的影响，“海上基地”的前景变得十分暗淡。2006年4月，美国海军作战部长马伦上将签发了《海军作战概念2006》文件，指示将“海上基地”转化为“全球舰队基地”。

该文件界定了“全球舰队基地”的功能：“每一个全球舰队基地都是一个配备齐全的总部，可为小型舰艇和飞机提供修理。此外，全球舰队基地还提供训练场所和有限的医疗服务、信息融合中心及战斗支援。全球舰队基地以其构建的持久的海上存在，支持国家目标的实现。”显然，“全球舰队基地”的主

要功能就是开展外交。

美国海军计划在世界上美国海外利益较为集中、临近陆地的公海海域部署 5 个全球舰队基地，部署地区的先后顺序为加勒比海、几内亚湾、非洲之角（即亚丁湾）、东南亚和阿拉伯湾（Arabian Gulf）。每一个基地由一艘两栖舰艇或高速海运船（High-speed Sealift Ship, HSS）充当指挥舰，支持所配属的较小舰艇（如濒海战斗舰）实施的各种类型的行动。“全球舰队基地”部署一段时期（通常为半年）之后，美国海军会派遣其他类似舰艇前来轮替。2007 年 4 月到 9 月，美国海军在加勒比海部署了第一个全球舰队基地，核心舰艇为“迅速”号（USS Swift）高速海运船。接下来，2008 年 5 月，美国海军又在非洲几内亚湾部署了第二个全球舰队基地，指挥舰为船坞登陆舰“纳什维尔”号（USS Nashville）。“全球舰队基地”的指挥舰上配有专职外交联络官，负责与附近国家就签署驻泊协议和使用附近国家的船坞和仓库等事项进行外交协商。

2) “全球舰队基地”中的海军合作外交

“全球舰队基地”作为 21 世纪美国海权的一种形式，是推行海军合作外交的平台。“全球舰队基地”以多层次的合作，增进互信。美国海军以“全球舰队基地为平台”，不仅为部署海区附近国家的海军提供培训，还与民众广泛交往，推行公共外交。

一方面，“全球舰队基地”积极为周边国家的海军提供培训。美国在加勒比海部署的第一个“全球舰队基地”为附近国家海军开设了多种培训课程。从 2007 年 4 月 25 日开始，基地的指挥舰“迅速”号高速海运船（HSS）先后访问了伯利兹、多米尼加共和国、牙买加、尼加拉瓜和巴拿马等国的 12 个港口，“在这些国

家，共授课 39890 小时，课程内容包括领导艺术、小艇操控、港口安保和小分队战术。”可见，“全球舰队基地扮演了不可低估的外交角色，其中，由其提供的培训至关重要。”2008 年 2 月，为在几内亚湾部署“全球舰队基地”，“迅速”号前往喀麦隆，与该国海军官员广泛接触，向喀麦隆海军提供救灾援助，与喀麦隆海军举行足球比赛，还和喀麦隆海军在甲板上召开外交联谊会。

另一方面，全球舰队基地与附近国家民众广泛接触，推行公共外交。以 2007 年 4 月“迅速”号对伯利兹的访问为例。在“迅速”号对该国海军人员进行航海技能培训的同时，舰上的美国海军军人来到伯利兹的一所孤儿院，对操场的长期无法使用的体育器械进行维修，清理了大堆的垃圾，并给孤儿们理了发。可见，“全球舰队基地谋求以合作的形式与当地人民建立互信，发展良好的关系。”

就全球舰队基地的合作外交功能，美国战略研究与预算评估中心副主任罗伯特·沃克（Robert Work）指出：“我们要在伙伴国那里显示一种存在，了解那里发生了什么，巩固与伙伴国之间的关系。从实际的角度说，全球舰队基地是外交手段与塑造国际形象的结合。”

综上，美国海军“全球舰队基地”的实质就是以海军为主体，推行合作外交，发展海上合作伙伴，并通过公共外交增强软实力。

4. 人道主义救援

冷战时期，美国海军依托亚欧大陆的边缘地带，部署了遏制苏联及中国的前沿存在。由于这些边缘地带临近板块交界处，所

以美国海军的前沿存在通常临近地震和海啸高发地区。例如,第 7 舰队依托东亚岛弧的部署和第 6 舰队依托意大利海军基地的部署均位于地震频发地带。一旦有自然灾害发生,前沿存在的美国海军可迅速向受灾地区投送救援力量。2007 年 10 月,美国海军出台了《21 世纪海上力量合作战略》(A Cooperative Strategy for 21st Seapower),将人道主义救援和灾害反应提升为海军的核心任务。

美国海军的人道主义救援,不仅能提升美国的国家形象,还能增进美国与受灾国家之间的外交关系,加强美国在国际事务中的领导地位。进入 21 世纪,美国海军先后主导了 2004 年印度洋大海啸、2010 年海地大地震和 2011 年日本大海啸等自然灾害的人道主义救援。

1) 印度洋大海啸

2004 年 12 月 26 日,当地时间 7 时 58 分,印度尼西亚以西 100 英里的印度洋海域发生里氏 9.1 级大地震。由地震引发的大海啸迅速席卷了印度洋周边地区,造成了史无前例的灾难。“地震和海啸的双重冲击所造成的灾害形势非海军力量无法应对。”

美国海军做出了快速反应。美国海军第 7 舰队司令沃尔特·多兰(Walter Doran)下令所有可用的舰艇立即赶赴灾区,行动代号为“统一救援”(Operation Unified Assistance)。地震发生时,“亚伯拉罕·林肯”号航母编队正停靠香港。地震发生后第二天,编队指挥官道格拉斯·克洛德(Douglas Crowder)少将接到率领航母编队前往泰国救灾的命令,中途又接到前往印度尼西亚的亚齐(Aceh)救灾的命令。2005 年 1 月 1 日,航母编队抵达亚齐。地震发生时,美国海军的另一支舰艇编队,旗舰为“好人理查德”

号(Bonhomme Richard)两栖攻击舰的远征打击大队(Expeditionary Strike Group, ESG)正从本土的圣迭戈军港赶赴科威特途中,接到救灾命令后,该编队在关岛基地装载了救灾物资,于2005年1月1日抵达印度尼西亚的棉兰市(Medan)。两支美国海军部队共向受灾地区投送了600万磅的救灾物资。美国海军还派出了“舒适”号(Comfort)医院船,从2005年2月到6月,“舒适”号共救治了1万多名灾民,完成手术500多例。在这次人道主义救援行动中,美国海军共出动25艘军舰,45架固定翼飞机和58架直升机。参与救灾的美海军人员共计13435人。美国海军在这次人道主义救援中的行动特点是反应速度快、部署规模大。

美国海军在印度洋大海啸中的救援提升了美国的国家形象。联合国发言人认为,美国海军的快速到来“意义重大,迅速扭转了局面。要不是美国海军提供的了不起的后勤支持,我们根本无法对偏僻地区实施救援。”在这次救援中,美国海军在国际知名媒体开辟专栏,大力宣扬救灾行动中的好人好事,显著提升了美国的形象。以印度尼西亚为例,当地民众对美国的认同感在海啸后明显增强,从2003年的15%,提高到2005年的38%。

2) 海地大地震

2010年1月12日,加勒比海岛国海地发生里氏7.0级地震,共造成22.2万人丧生,30万人受伤,230万人无家可归。1月13日,美国海军派遣“卡尔·文森”号(USS Carl Vinson)航空母舰赴海地救灾。接到命令,“卡尔·文森”号立即卸下舰载战斗机,搭载上19架直升机和大批救灾物资赶往海地,1月15日抵达海地首都太子港外海,充当直升机救援和物资投送的海上基地。这次行动代号为“统一回应”(Operation Unified Response),美国

海军出动兵力 2 万余人，各型舰艇 20 艘，美国海军参与这次人道主义救援的军舰见表 3-2。

表 3-2 美国在海地大地震后救援中部署的海军舰艇一览表

军舰名称	军舰类型	军舰名称汉译	军舰类型汉译
USS Carl Vinson	CVN	“卡尔·文森”号	核动力航空母舰
USNS Dewayne Williams	Roll-on/roll-off container ship	“达温·威廉姆斯”号	滚装集装箱船
SS Cape May	Heavy-lift ship	“凯普·梅”号	重型吊装船
SS Gopher State	Crane ship	“金鼠州”号	起重船
MV Huakai	High-speed ferry	“华凯”号	高速渡船
USNS Sumner	Oceanographic survey ship	“萨姆纳”号	海洋调查船
USS Nassau	Amphibious assault ship	“纳索”号	两栖攻击舰
USS Bataan	Amphibious assault ship	“巴丹”号	两栖攻击舰
USS Ashland	Dock landing ship	“阿什兰”号	船坞登陆舰
USS Gunston Hall	Dock landing ship	“冈斯顿·霍尔”号	船坞登陆舰
USS Fort McHenry	Dock landing ship	“麦克亨利堡”号	船坞登陆舰
USS Carter Hall	Dock landing ship	“卡特·哈尔”号	船坞登陆舰
USS Mesa Verde	Amphibious transport dock ship	“弗德台地”号	两栖船坞运输舰
USNS Comfort	Hospital ship	“舒适”号	医院船
USNS Grasp	Salvage ship	“格拉斯普”号	救生船
USNS Big Horn	Fleet replenishment oiler	“比格·霍恩”号	舰队补给油船
USS Higgins	Frigate	“希金斯”号	护卫舰
USS Underwood	Destroyer	“安德伍德”号	驱逐舰
USS Normandy	Guided-missile cruiser	“诺曼底”号	导弹巡洋舰
USNS Sacagawea	Dry-cargo ship	“萨卡加维娅”号	干货船

在这 20 艘舰艇的有力支持下，地震发生后不到 1 个月，到 2010 年 2 月 1 日，首都太子港的港口设施修复率即达到 50%，其他 8 个主要港口的设施已完全修复，具备了吞吐救援物资的能力。

尤为值得一提的是美国海军的“舒适”号医院船。从 2010 年 1 月 20 日抵达海地到 3 月 10 日返航，该船的 956 名船员（大部分

为医务人员)共收治病人 871 人,完成 843 例外科手术,救灾期间的总费用为 2340 万美元。医院船是美国海军推行公共外交的高价值工具,能有效增强美国的软实力,实际上,“‘舒适’号几乎很少执行战斗任务,从 2004 年印度洋大海啸起,它就与其部署在美国西海岸的姊妹舰‘仁慈’号充当了美国海军的外交工具。”

3) 日本大海啸

2011 年 3 月 11 日 14 时 46 分,日本东北地区外海发生里氏 9.0 级地震,由这场强烈地震引发的海啸袭击了本州岛的东北部地区,造成超过 15000 人死亡,4000 人失踪的特大灾难。

地震发生后,美国海军立即着手实施人道主义救援。“里根”号航空母舰战斗群在第一时间赶到受灾地区外海,以舰载直升机向灾区投送救灾物资。地震发生时,第 7 舰队旗舰“蓝岭”号(USS Blue Ridge)正在新加坡访问,接到命令后该舰立即返航,执行运送救灾物资的任务。美国海军“托尔图加”号船坞登陆舰向灾区运送了 90 台救灾车辆和 500 名日本自卫队军人。“麦克坎贝尔”号(DDG 85)和“柯蒂斯·威尔伯”号(DDG 54)导弹驱逐舰的舰载直升机在房总半岛展开搜救行动。驻日本厚木基地的美国海军航空兵也赶赴受灾严重的房总半岛实施搜救。在这次人道主义救援中,美国海军共出动 24 艘军舰和 140 架飞机,超过 15000 名海军军人参加了救灾,投送救灾物资 280 吨。

值得一提的是,这次人道主义救援行动的代号为“朋友行动”(Operation Tomodachi),“朋友”一词选择了日语的发音,凸显了美国海军以人道主义救援为契机,大力加强美日关系的考虑。2012 年 3 月,美国海军作战部长格林纳特上将在国会发表演说时指出:“人道主义救援向日本展示了我们的前沿存在的海军力量的无法估量的价值。由于海军在近海实施救援,所以没有因为公路

和铁路的损坏而受到任何阻碍。海军的行动不仅拯救了生命，还使我们之间的同盟变得更加牢不可破。”地震发生之前，美日关系由于普天间基地搬迁问题曾一度颇为紧张。驻日美军飞机扰民和美军性暴力犯罪等问题也曾多次引发日本民众的抗议。此次美国海军对海啸灾害的迅速反应，不仅拉近了美日同盟，还改善了美国海军在日本民众心目中的形象，堪称一次成功的软实力外交。

综上，得益于强大的全球机动能力，美国海军实施人道主义救援的能力，远非美国其他军种所能比拟。“与其他军种相比，美国海军在人道主义救援中发挥的作用居功至伟。”美国海军在他国面临危难的情况下提供的合作能有效加强美国与这些国家的外交关系。“美国驻外大使都普遍认同这样一个观点：即人道主义救援可扩大美国的进入能力（access）和影响力，提升对美国的评价，还能增强美国与其他国家之间的关系。”

从其主要实施平台来看，美国海军合作外交的实质就是以海军代表美国，通过演习、培训、援助等合作形式，加强同盟关系并发展伙伴关系，增强美国的软实力，维护美国的领导地位。

美国海军外交的实践运用

“海军不仅要能打仗，还要有开展外交的能力。”

——美国前海军部长唐纳德·温特

第3章解释了对抗和合作两种类型的海军外交，本章沿着这一思路，探讨美国海军对抗外交和合作外交在国际政治中的运用。

4.1 美国海军对抗外交的运用

如前所述，强制与威慑是美国海军实现外交目标时采取两种重要对抗方式。本节分别以著名案例探讨美国海军强制外交和威慑外交的运用。

4.1.1 美国海军强制外交的运用

20世纪60年代发生的古巴导弹危机和90年代发生的海地危机都是美国海军强制外交运用的经典范例。前者以海军迫使对方停止并消除对现状的改变，后者以海军迫使对方发生某种美国所期望的行为。

1. 海军强制外交在古巴导弹危机中的运用

1962 年发生的古巴导弹危机将美国和苏联推向核战争的边缘。用时任美国国务卿的迪恩·腊斯克（Dean Rusk）的话来说，美苏核对峙“已到了眼球对眼球的地步，”只是后者“眨了一下眼睛而已。”美国肯尼迪政府审时度势，以海军对苏联实施强制，最终迫使苏联让步。

1) 古巴导弹危机的背景

1962 年 7 月，为扭转战略劣势，确保盟友古巴的安全并在西半球获得进攻美国本土的能力，苏联领导人赫鲁晓夫开始向古巴提供导弹等进攻性武器，他把这一举动戏称为“向山姆大叔的裤子里丢进一个刺猬”。从 7 月中旬到危机爆发之前，苏联动用了超过 85 艘船只，从不同港口驶出，前往古巴 183 次以上，向古巴运送了 42 枚中程导弹及其发射装置、162 枚核弹头、42 架伊尔-28 型轰炸机、大批防空导弹，以及 43000 名苏联军人。1962 年 10 月 9 日到 14 日，美国 U-2 侦察机对古巴进行了高空侦察，共拍摄侦察照片 928 张。这些照片显示，苏联在圣克里斯托尔地区部署了 1 个中程弹道导弹发射基地，在瓜那哈依地区部署了 2 个中远程弹道导弹发射基地，开工建设了 3 个中程弹道导弹基地，此外还部署了 21 架伊尔-28 型轰炸机。

苏联在古巴部署导弹的行为严重威胁了美国的国家安全，将美苏对抗推向无以复加的地步。在众多的反应预案中，肯尼迪总统最终选择了海军隔离，给外交解决危机留出了余地，这一决策成为古巴导弹危机得以和平解决的关键。

2) 海军强制方案的胜出及其原因

从 1962 年 7 月起，美国政府就不断收到有关苏联向古巴提供

武器装备的情报，但是肯尼迪始终坚信苏联不会向古巴提供进攻性武器。因此，10月16日上午，肯尼迪获悉苏联正在古巴部署导弹时感到非常震惊。他立即召集国家安全委员会执行委员会（Executive Committee of the National Security Council）成员，商讨对策。在肯尼迪看来，苏联的行为是精心策划的欺骗，企图改变美苏力量对比，“他们并非真想发射这些导弹，他们在苏联有足够的导弹打一场核战争。他们这样做是为了改变政治上的均势。”基于此判断，肯尼迪在第一天的会议上表现出强硬的鹰派立场，认为除了以武力迫使苏联拆除这些导弹，美国实际上没有选择。到21日早上，国家安全委员会执行委员会（简称国安会执委会）的16名成员中，依然有9人主张采取军事行动。

在国安会执委会讨论危机对策的时候，美国空军始终主张对古巴实施空中打击。10月18日，空军参谋长柯蒂斯·利梅还曾与肯尼迪总统发生争辩，断言必须以“外科手术式”的轰炸摧毁古巴的导弹基地，并向肯尼迪保证苏联不敢有所作为。10月21日，肯尼迪与国安会执委会成员进行了一整天的磋商，将行动预案最后确定为两个：其一，对古巴导弹基地实施空中打击；其二，对古巴实施海军封锁。肯尼迪与其弟司法部长罗伯特·肯尼迪、国防部长麦克纳马拉都力主使用海军实施封锁。但是“封锁”一词本身就有问题，按照国际法“封锁”（blockade）被视为一种战争行为，因此，肯尼迪决定使用“隔离”（quarantine）一词，决定对苏联实施海军强制行动。

海军隔离方案的胜出，主要取决于肯尼迪在这次危机中的决策理念。在这次危机中，肯尼迪决策的出发点是避免把苏联逼到要么承认失败颜面尽失，要么发动核大战的死角。毋庸置疑，由于相距遥远，苏联无力制止美国对古巴的进攻和占领，但是苏联可能会在欧洲挑起战端。正如肯尼迪所言：“和我们一样，他们不

会坐视事态的发展。他们绝不会在发布了这么多声明之后，容忍我们破坏他们的导弹、杀掉俄国人而无动于衷。如果他们不在古巴采取行动，他们一定会在柏林有所动作。”空中打击或全面入侵等方案都可能杀伤苏联军人并毁伤其作战装备，可能升级为美苏之间的全面战争，外交将会被挤入死角。

于是，1962年10月22日下午7时，肯尼迪向全国发表电视讲话，通报了苏联在古巴部署导弹的情况，宣布美国将对古巴实施隔离，拦截并检查向古巴运送进攻性军事装备的船只。10月24日，美国海军出动了第136特遣舰队（Task Force 136），出动了包括8艘航空母舰在内的183艘军舰，2万多名海军官兵，启动了对古巴的海军隔离。

海军强制方案能够胜出，是因为它能发挥海军的优势，为外交解决危机创造条件。

第一，海军强制可阻止苏联的行为。海军隔离行动反应适度，既能切断苏联向古巴继续运送导弹等进攻性武器的海上交通线，又不致将苏联逼到发动核大战的地步。海军的行动阻断了古巴与苏联之间的海上航线，使苏联无法再将武器运到古巴，阻碍了苏联武器部署的进一步实施。10月21日，国防部长麦克纳马拉对海军做出了这样的指示：“我们的首要目标是阻止苏联向古巴运输进攻性军事装备，我们的第二个目标才是确保此类进攻性武器从古巴撤出。”事态的发展也表明，海军的强制行动有效切断了苏联向古巴提供武器的通道。

第二，海军强制将战与和的选择权交给了苏联。美国对苏联导弹基地发动空中打击将难以避免对苏军人员的杀伤，对古巴实施登陆可能会导致与驻古苏军部队发生军事冲突。美国对苏联驻

古军事人员数量的评估与实际情况出入较大。10月22日，美国将苏军人员的数量估计为大约8000人。2天之后将这一数字被修正为22000人。实际上，苏联派到古巴的军人数量远超过美国的估计，古巴导弹危机期间，在古苏军人员总数有41902人之多。无论美国在空袭中杀伤苏军或在全面入侵古巴时与苏军交火，都在事实上与苏联发生了军事冲突。这样，美国将背负发动战争的恶名。如果苏联因此在欧洲发动战争，美国还会招致其欧洲盟友的不满。由于隔离行动主要针对运输武器装备的苏联货船，而非苏联军舰，因此不构成真正意义的军事冲突。但是如果苏联对美国的欧洲盟国发动进攻，那么就是苏联挑起了战争。美国使用海军“隔离”而非“封锁”一词，表明了美国要求苏联改变其行为的意图，而非挑起美苏之间的全面战争。

第三，海军强制给美苏外交留下了回旋余地。美国将海军舰艇部署在古巴以外的国际水域并不违反国际法，出动海军舰艇的数量以及隔离圈的半径可自由掌握。更重要的是，海军可按外交的需要增加舰艇数量来加大军事压力，或者撤出军舰，以释放和平信号。海军的这一灵活性在危机中得到验证。10月23日，在得知苏联货船“加加林”号和“科米蒂斯”号在苏联海军F级常规潜艇B-59护航下接近美海军隔离线的时候，肯尼迪果断下令将隔离线向内收缩，从距离古巴本岛800海里收缩到500海里，给苏联留出更多的考虑时间。可见，海军强制为美苏留出了回旋余地，使事态缓慢发展，从而为美苏外交留出余地。

第四，海军强制有利于控制局面。空中打击方案无法保证能将古巴导弹全部摧毁，如果驻古苏军在遭受攻击的情况下紧急发射导弹，有可能给美国造成严重损失，局面将变得无法控制。10月21日，战术空军司令部（Tactical Air Command）司令

沃尔特·斯维尼（Walter C. Sweeney）上将向肯尼迪总统坦诚，即便实施上百次空中打击，仍会有不低于 10% 的苏联导弹得以保存，这些导弹仍能有效威胁美国本土的安全。因此，围而不打的海军隔离显然要比空中打击反应更为适度，结果也更加可控。

隔离的实施过程也表明了美国力图避免冲突的意图。美国海军舰艇上都至少配备一名俄语翻译，用俄语联络被拦截的苏联船只。在苏联船只不接受停船检查的情况下，美国海军获得授权，可对其鸣炮警告。在警告不奏效的情况下，美国海军可攻击苏联船只的非核心部位（如船舵），使这些船只无法正常航行。一旦苏联船只被拦下，检查小队就会在俄语翻译的陪同下登船检查，没有搭载进攻性武器的船只将被立即放行。拒绝接受检查的船只将被扣留。对于苏联潜艇，则由美国军舰实施各种强制措施，迫使其浮出水面接受检查。

第五，海军强制便于美国赢得外交上的主动。美国海军的隔离区域位于距古巴本岛数百海里之外的公海水域，与侵犯古巴领空实施空中打击或者对古巴进行全面进攻等方案相比，海军隔离并未侵犯古巴主权，因而更容易获得美洲国家的支持，有利于增强美国海军行动的合法性，为美国赢得“得道多助”的外交局面，并使苏联和古巴在该地区陷入外交上的被动。10 月 23 日上午，应美国的要求，美洲国家组织（Organization of American States, OAS）紧急召开了理事会会议，与会的拉美国家以 19 票对 0 票一致通过决议，同意美国对古巴采取隔离措施，要求苏联立即拆除并运走部署在古巴的所有导弹。这一决议不仅赋予了美国海军隔离行动某种正当性，还在政治上孤立了古巴，更使苏联成为众矢之的。如果美国没有采取海军隔离，而是对古巴发动空中打击或登陆进

攻，美国就成了侵略者，很难获得上述外交上的主动。

第六，海军强制发挥了美国海军的优势。当时的美国海军拥有 28 艘航母，苏联则一艘都没有。苏联到古巴的航线长达 11000 多千米，海上交通线漫长且易受攻击。美国离古巴仅 200 千米，海军在加勒比海地区更是处于绝对优势。甚至连刚愎自用的赫鲁晓夫都承认在古巴附近海域挑战美国海军是“荒谬至极”和“不可思议”的妄想。

综上，海军强制发挥了美国海军的优势，为外交解决危机创造了条件，成为古巴导弹危机得以和平解决的关键。

3) 美国海军强制的运用模式

在古巴导弹危机中，美国海军实施的海军演习和名为“隔离”的海军封锁，都是美国以海军强制外交的运用。在这次危机中，美国海军强制的运用遵循了两种模式，分别是表态性模式和限制性模式。

表态性模式是指海军被用来传递外交信息。10 月 15 日，即 U-2 飞机对古巴侦察结束后的第二天，美国海军在相距古巴不远的加勒比海域集结了 40 多艘军舰和 4000 多名海军陆战队员，开始了代号为“PHIBRIGLEX-62”的两栖登陆演习。演习一直持续到 20 日，其目标被设定为推翻独裁者“Ortsac”（即古巴领导人“卡斯特罗”的英文名字“Castro”的反写）。显而易见，这次两栖登陆演习向苏联做出了以下的表态：第一，演习的内容是两栖登陆，表明美国准备全面入侵古巴。倘若苏联不拆除导弹，美国海军将在古巴本岛实施登陆作战。第二，演习的目标表明美国一旦发动登陆作战，其目标将不会仅限于拆除苏联导弹，而会扩大为推翻卡斯特罗政权。由于美国无可置疑的海权优势，美国对古巴实施

两栖登陆并推翻卡斯特罗的能力是可信的。美国一旦在古巴登陆，以苏联当时的力量投送能力根本无法有效支援卡斯特罗政权，苏联在西半球的唯一盟友将不复存在。

限制性模式是指美国海军被用来阻止苏联后续发生的行为。美国海军以军舰隔离造成既成事实（fait accomli），对苏联继续其行为形成阻碍，使之面临两种抉择：要么挑起战争；要么默许美国的这种强制行为并做出妥协。10月24日，苏联货船“加加林”号和“科米蒂斯”号接近了拦截线，另有1艘苏联F级常规潜艇B-59在两船之间潜航。美国“埃塞克斯”号航空母舰奉命用声呐信号告知该潜艇上浮并证明身份。美国反潜直升机在潜艇潜航的水域盘旋，驱逐舰也对潜艇围追堵截，最后迫使这艘潜艇上浮。面对紧张的局势，10月24日上午，赫鲁晓夫在中央主席团会议上提议前往古巴的苏联船只立即停止前进。随之，苏联船只接到莫斯科发来的密码电报，内容是：“不要和美国的阻拦发生接触，不得越过封锁线，而要转移到一个安全的地点，原地待命。”10月26日的局势最为紧张，这一天共有18艘苏联船只被拦阻在封锁线之外。美国海军的两栖登陆演习及其后的隔离行动，清楚地表明了美国制止苏联行为的决心。

4) 海军强制在古巴导弹危机中的作用原理

从强制外交的作用过程来看，苏联领导人会对美国海军的强制行动的可信性做出判断，然后对预期代价进行评估。这两个过程中苏联领导人得出的结论，是美国海军强制外交能否影响苏联行为的关键。

从这次海军强制外交的信度评估来看，尽管美国海军的行动给苏联施加了现实威胁，但是这种威胁要有足够的可信度，才有可能产生强制力。换言之，苏联决策者首先会对美国海军的行动

做出判断，确定美国是在虚张声势，还是已经破釜沉舟。从强制外交的理论来看，影响苏联决策者做出以上判断的主要因素包括美国的要求是否关乎其核心利益、美国外交措辞的严厉程度、美国武力威胁的规模，以及美国动员其他国家苏联实施孤立的程度四个方面。

海军强制行动维护的是美国的国家安全。苏联向古巴提供进攻性武器，对美国国家安全构成威胁，是对美国核心利益的侵犯。1962年9月8日和9月15日，苏联货船“奥姆斯克”号和“波尔塔瓦”号先后抵达古巴哈瓦那港，为古巴运来了第一批进攻性武器。随后，此类武器源源不断地被运到古巴，其中包括：中程弹道导弹、中远程弹道导弹及能够携带核弹的伊尔-28型轰炸机。显然，苏联向古巴提供的武器并非防御性武器，这些武器能够直接威胁美国本土的安全，而安全利益通常被视为一国最核心的利益，美国海军强制旨在维护美国的本土安全，因此，它发出的威胁是可信的。

美国外交措辞严厉而有力。1962年10月22日美国东部时间下午7时整，肯尼迪总统发表的电视讲话表明了美国的立场。他在讲话中提出7项措施：（1）对一切驶往古巴并载有进攻性武器的船只实施“隔离”；（2）加强对古巴的侦察；（3）从古巴发射的任何核导弹都将被认为是苏联对美国的进攻，美国将对苏联做出全面的报复性反应；（4）美国将加强在关塔那摩基地的力量；（5）召开美洲国家会议商谈对策；（6）召开联合国安理会紧急会议，提请安理会审议苏联对世界和平的威胁；（7）要求赫鲁晓夫放弃“统治世界”的企图。美国新闻署（United States Information Agency）将肯尼迪的电视讲话翻译成37种语言对全世界广播。肯尼迪总统电视讲话中的第一条对策明确表明了以海军隔离制止苏

联向古巴运送进攻性武器的意志。第三条尤其表明了美国为达目的的不惜与苏联进行一场核大战的决心。肯尼迪电视讲话的对象首先是美国民众，再就是世界各国政府和民众。肯尼迪选择这种方式宣示美国政府的决心，等于是自断退路。如果无法解决这一危机，不仅肯尼迪总统将无法取信于民，难以实现连任，连美国政府在国际上的声誉也会严重受损。显然，肯尼迪表达了与苏联坚决对抗的意志，外交辞令有力而严厉，使苏联决策者不得不严肃对待美国政府的要求。

从美国海军出动的规模来看，美国的决心也是不容置疑的。如前所述，在美国海军强制的表态性阶段，美国海军出动 40 多艘军舰，举行两栖登陆演习。在随后的海军隔离行动中，美国海军派出了专门组建的第 136 特遣舰队（Task Force 136），动用了包括 8 艘航空母舰在内的 183 艘军舰。10 月 24 日上午 10 时，美国海军的作战状态被调高到 2 级（与全面战争只差一级）。美国在古巴外海空前规模的海军兵力部署，向苏联表达了不达目的不罢兵的意志，美国的决心是可信的。

美国发动的针对苏联的外交攻势也是全方位的。为孤立苏联和古巴，美国在美洲国家组织、北约和联合国三个层面展开积极的外交活动。在美洲国家组织层面，应美国要求，10 月 23 日，美洲国家组织召开会议，一致通过了美国提出的决议草案，要求苏联从古巴撤出进攻性武器。在国务卿腊斯克和驻美洲国家组织大使莫里森的直接推动下，美洲国家组织还以投票的方式表决通过了美国对古巴实行封锁的决议，为美国海军封锁古巴提供了正当性。随后，阿根廷派出 2 艘驱逐舰，委内瑞拉也派出 2 艘驱逐舰及 1 艘潜艇参加美国对古巴的海军隔离，特立尼达和多巴哥还向

美国开放了查戈拉马斯（Chaguaramas）海军基地。美洲国家组织的支持使美国海军封锁古巴成为美洲国家的集体行为，苏联的行为为受到美洲国家一致谴责，古巴也遭到孤立。在北约层面，肯尼迪讲话之前，美国向主要北约盟国派出了代表团，分别拜会了加拿大总理约翰·迪芬贝克（John Diefenbaker）、英国首相哈罗德·麦克米伦（Harold Macmillan）、西德总理康拉德·阿登纳（Konrad Adenauer）以及法国总统查尔斯·戴高乐（Charles de Gaulle）。美国代表团向盟国领导人展示了有关苏联在古巴部署导弹的情报以及美国即将采取的措施，这些领导人都对美国表示支持，北约随即通过了要求苏联撤走导弹的决议。在联合国层面，10月23日，美国驻联合国大使艾德礼·史蒂文森（Adlai Stevenson）向安理会递交了提案，要求联合国向古巴派出观察员，要求苏联在观察员的监督下撤出部署在古巴的导弹以及其他进攻性武器。同一日，安理会召开会议，会议除了讨论美国的提案，还商议了苏联提交有关美国破坏联合国章程和威胁和平的提案。10月25日，史蒂文森在联合国展示了苏联在古巴建设的导弹基地照片，并与苏联驻联合国代表沃利林·佐林（Valerian Zorin）展开激烈的辩论，要求佐林承认导弹的存在，佐林拒绝对此做出回答，使他在辩论中始终处于下风。总之，美国对苏联的全方位的外交孤立，表明美国在古巴导弹问题上不可能是在虚张声势。

综上，从几个影响美国海军强制可信度的要素来看，美国海军强制旨在维护美国安全利益，美国的外交措辞严厉有力，出动的海军规模空前，对苏联的外交孤立也不遗余力。综合起来看，美国以海军实施的强制外交具有较高的可信度，这使苏联领导人不得不正视美国的海军强制，并对其下一步决策的预期代价和预期收益做出权衡。

就苏联的预期代价而言，如果苏联不接受美国的海军强制并继续采取强硬措施，那么苏联的代价无疑将是巨大的。首先，在苏联拒不让步的情况下，美国海军有可能变海上隔离为登陆作战，在驻古巴关塔那摩海军基地部队的策应下，将陆军和海军陆战队的兵力投送到古巴本岛。单凭古巴和驻古苏军将难以抵挡美军的全面进攻。苏联远在万里之外，无法阻止美国对古巴实施政权更迭。如此，苏联将失去古巴这一西半球战略盟友。

苏联拒不让步还有可能导致美国对古巴实施空中打击，其后果更难以预料。如果美国将海军封锁升级为空中打击，苏联在古巴的导弹基地将受重创，苏联军人也将会发生伤亡。由于空袭不可能将苏联导弹全部消灭，驻古巴的苏军人员在紧急状态下可能将导弹射向美国本土。如此，没有退路的肯尼迪政府将被迫选择对苏联实施核报复，美国和苏联都将面临一场史无前例的核战争。

如果苏联在欧洲采取行动（这实际上是苏联唯一可能的举动），比如进攻北约的主要盟国，美国将被迫根据其条约义务介入欧洲战事。美国的介入最终依然会导致美苏的直接冲突，美苏核大战也只是时间的问题。

可见，如果苏联拒不让步，预期代价最小是失去古巴，最大则是核毁灭。但是，假如苏联接受美国提出的条件，苏联将获得不菲的预期收益。

其一，苏联可获得美国不进攻古巴的保证，卡斯特罗政权的安全可得到保证。

其二，如果苏联做出妥协，以和平方式解决危机，就没有必要再发动一场结局难料的欧洲战争。

其三，美国将撤走部署在土耳其的“木星”（Jupiter）导弹，

美国对苏联南部边疆的威胁显著降低。这是美国对苏联抛出的“正面诱惑”(positive inducement), 令赫鲁晓夫也可全身而退。

综上, 苏联领导人得到美国不入侵古巴的保证及拆除部署在土耳其的导弹的承诺之后, 决定做出妥协, 拆除已部署在古巴的导弹。美国海军在这次强制外交中发挥了不可替代的作用, 避免了空中打击等预案可能导致的对抗的升级, 以一种渐变的、灵活可控的方式为外交留出了解决危机的余地, 促成了这次对苏强制外交的成功。

2. 海军强制外交在海地危机中的运用

海地是加勒比海的一个岛国, 面积不足 2.8 万平方千米, 人口仅 660 万。1991 年 9 月 29 日, 海地发生政变, 民选总统阿里斯蒂德(Jean-Bertrand Aristide)被迫流亡国外, 海地危机爆发。美国以海军对海地政变政府实施强制, 最终和平解决了海地危机。美国海军强制外交的运用, 最终促成了海地危机的和平解决。

1) 海地危机的由来

海地危机始于海地右翼军人发动的政变。1990 年 12 月 16 日, 海地举行民主选举, 天主教神父阿里斯蒂德以 63% 的得票数当选为海地第一位民选总统。阿里斯蒂德就职以后, 推出了一系列较为激进的改革措施, 触及了军官、大官僚和大资本家等既得利益集团的利益, 引起了他们的不满。1991 年 9 月 29 日, 以海地武装部队总司令拉乌尔·塞德拉斯(Raoul Cédras)中将为首的右翼军人发动政变, 推翻了民选的阿里斯蒂德政府。总统阿里斯蒂德被迫流亡美国, 海地危机由此开始。

海地军人政变遭到国际社会的一致谴责。1991 年 10 月 8 日, 美洲国家组织通过了对海地实施经济制裁的决议。11 月 5 日, 美

国总统克林顿签署了对海地实施贸易禁运的法令。海地军事政变造成政局的动荡，经济制裁和贸易禁运又造成国内经济的混乱。海地国内现状引发海地人民不满，抗议军政府的示威游行此起彼伏。大批海地人逃亡美国，海地非法移民的不断涌入成为美国介入海地政治危机的原因之一。

迫于内外压力，1993年7月3日，海地军方首脑塞德拉斯和民选总统阿里斯蒂德在纽约附近的加弗纳斯岛签署了《加弗纳斯岛协议》（Governor's Island Accords），协议规定塞德拉斯等政变领导人10月15日之前离职，阿里斯蒂德10月30日回国复职。此外，按照该协议规定，阿里斯蒂德签发一项赦免令，并由海地议会通过，赦免政变领导人及其他参与者；由阿里斯蒂德任命一位新总理组成新政府。实际上，由于阿里斯蒂德拒绝会见塞德拉斯，这一协议的签署完全是由美国主导的，美国与海地军方达成妥协之后，对阿里斯蒂德施加压力，迫使阿里斯蒂德签署了该协议。

《加弗纳斯岛协议》签订之后，海地政局渐趋平稳。8月初，阿里斯蒂德提名海地著名实业家罗贝尔·马尔瓦尔为海地新政府总理。9月2日，以马尔瓦尔为首的海地新政府在首都太子港正式成立。联合国和美洲国家组织宣布取消对海地的制裁，海地危机似乎已告一段落。

但是，随着阿里斯蒂德回国复职的日期日益临近，海地军政府指使和支持的暴力活动呈上升的趋势。1993年9月4日，一批武装分子闯入海地财政部，非法索要巨款，使财政部无法正常办公。太子港市长的复职仪式和新任外交部长的就职仪式也由于暴徒的冲击而无法进行。9月16日，海地右翼组织“海地发展进步阵线”（Front for the Advancement and Progress of Haiti, FRAPH）致函联合国和美洲国家组织代表卡普托，要求他三天内离开海地。

9月11日，阿里斯蒂德的重要支持者安东尼·伊兹莫瑞（Antoine Izmary）在国际观察员在场的情况下被公开处死在太子港街头。

为遏制不断蔓延的暴力活动，联合国安理会于9月23日通过了第867号决议，决定派遣由700名军事人员和600名警察组成的联合国海地特派团（United Nations Mission in Haiti, UNMIH），其任务是改组并训练海地的军队和警察队伍。10月6日，31名联合国派遣的先遣人员抵达海地首都太子港（Port-au-Prince），其中包括26名美国人和5名加拿大人。10月11日，联合国特派团的第一批人员共225人（200名美国人和25名加拿大人）乘美国“哈兰·康提”（Harlan County）号军舰抵达太子港，海地军政府的党羽（attachés）在码头举行了游行示威，高呼反美口号和声称要将海地变成另一个索马里的口号。因为仅仅1周之前，美军突击队员在索马里摩加迪沙试图逮捕当地军阀艾迪德（Mohammed Farah Aided）时，与武装人员发生冲突，造成18人阵亡。死亡美军的尸体被剥光衣服后游街示众的照片引起美国公众的义愤，总统克林顿备受指摘。“在索马里摩加迪沙，美国大兵的死尸被拖着游街示众。如果在海地再度发生这样的事情，公众对克林顿总统的支持率将显著下降。因此，克林顿先生绝不会允许摩加迪沙的错误再度重演。”海地武装分子的反美情绪令美国政府颇感棘手。10月12日，联合国特派团抵达海地的第二天，由于“哈兰·康提”（Harlan County）号军舰受到阻挠无法靠港，克林顿政府在未经通报联合国的情况下，下令军舰撤回古巴关塔那摩基地。美国的撤舰行为助长了右翼分子的气焰。码头示威的组织者、“海地发展进步阵线”领导人伊曼纽尔·康斯坦特（Emmanuel Constant）对美国记者说：“美国人跑了，我们都感到很惊讶。我们的阵线获得了新生。此前，每个人都说我们疯了，是在找死，但是现在你看，阿里斯蒂德怕

是永远回不来了。”右翼分子随即成立了“10 月 11 日革命委员会”，掀起了反对美国和联合国、反对阿里斯蒂德的暴力活动高潮。10 月 14 日，海地新任司法部长、受命调查右翼军人集团罪行和重建警察队伍的盖伊·玛勒里（Guy Malary）被暴徒枪杀于太子港街头。

10 月 13 日，由于海地军方违反《加弗纳斯岛协议》，联合国重新对海地实施贸易禁运，撤回了此前派出的先遣团并冻结了 10 名军方领导人的海外财产。10 月 15 日，军方首脑塞德拉斯和警察头目弗朗科斯（Joseph Michel François）以议会未通过对他们的赦免令为由拒绝下台。10 月 17 日，克林顿签署命令，冻结海地军方和警界首脑在美国的资产。11 月 26 日，阿里斯蒂德任命的新总理马尔瓦尔宣布，所有在海地恢复民主的努力已告失败，因此他本人将于 12 月 15 日离职。12 月 15 日，阿里斯蒂德接受了他的辞呈，同时宣布解除塞德拉斯武装部队总司令的职务。至此，《加弗纳斯岛协议》已告彻底流产。

在美国政府的推动下，1994 年 5 月 6 日，联合国安理会通过了第 917 号决议，要求海地军方 5 月 21 日前允许阿里斯蒂德回国执政，否则将于 22 日起对海地实施全面贸易禁运。海地军方对联合国决议置之不理。5 月 11 日，塞德拉斯将与军方关系密切的最高法院院长的若纳桑（Emile Jonassaint）扶上“临时总统”的宝座，以取代阿里斯蒂德。81 岁的若纳桑就任“临时总统”之后，宣布自己兼任政府总理，任命了一大批右翼分子担任内阁部长。海地军政府反民主的所作所为，令标榜自由民主、视拉丁美洲为其后院的美国形象大跌。海地的局势已演变为一场令美国颇感棘手的政治危机。

2) 美国海军强制行动的出台

面对海地的乱局和克林顿政府的束手无策，美国国内要求干预海地的呼声逐渐高涨。1994年4月12日，著名黑人活动家兰德尔·罗宾逊（Randall Robinson）以绝食抗议的方式要求克林顿政府对海地军方采取强制措施。克林顿总统做出了回应：“我理解并尊重罗宾逊先生的诉求。是到了检讨我们的政策的时候了，因为它迄今为止根本就毫无成效。”1994年4月30日，2000多人在白宫前游行示威，抗议克林顿政府对海地军方的姑息纵容，要求政府立即对海地军方采取军事行动。到1994年7月，“白宫不得不面对支持阿里斯蒂德的国会议员的诘难，其对海地的政策已到了不得不改的时候。”

联合国的授权为美国海军强制提供了合法性。1994年7月31日，联合国安理会通过了第940号决议（UNSCR 940），授权使用任何必要的方式促成阿里斯蒂德回国复职。第940号决议赋予美国实施强制外交所需的法律依据。由于美国传统上视拉丁美洲为自己的“后院”，第940号决议的出台使克林顿政府面临两个抉择：要么默认现状并无所作为，在国际社会显示美国的无能；要么以强制手段促成阿里斯蒂德返国执政。面对只信奉实力的海地军方领导人，空洞的外交辞令徒劳无益。因此，至9月的第2周，军事行动已成为唯一的选择。

面对美国国内的压力和联合国的授权，9月15日，克林顿总统发表了全国电视讲话。在演说中，他要求海地军方领导人立即下台，表明美国解决这一问题的坚定不移的决心，将美国的目标界定为“支持西半球脆弱的民主，制止对人权的侵犯，避免海地难民涌向美国。”9月16日，美国海军军舰已在海地外海集结。

至此，美国对海地军政府的海军强制外交正式拉开了帷幕。

3) 海军强制外交在海地危机中的运用模式

相比古巴导弹危机，美国海军强制外交在海地危机中的运用比较简单。在海地危机中，美国以海军施加威胁，以危机第三方（海地军政府和阿里斯蒂德为另外两方）的姿态介入，对造成危机的当事方实施强制，迫使其接受美国的条件。显然，此次美国海军强制的运用属催化性模式，海军强制成为促成危机解决的“催化剂”。海军强制的这种作用表现在两个方面。

一方面，海军充当了外交的强制力。海地位于美国佛罗里达州东南方向，与该州最南端的直线距离超过 600 英里（约 1000 千米）。美国强制外交成功与否，关键在于能否让海地军方切实地感受到军事威胁，这就需要美国将力量部署到海地近海，摆出全面进攻的姿态。由于海洋的阻隔，海军成为美国向海地军方施加军事威胁的当然之选。海军不仅能将航空母舰抵近到海地近海部署，以空中打击实施军事恫吓，还能以两栖舰艇（如两栖攻击舰、两栖船坞登陆舰）搭载海军陆战队及其重型陆战装备，摆出登陆进攻的姿态。海军舰队的集结、部署被国际媒体报道，然后被海地军方要员获悉，就可以产生强制力。另外，美国海军舰队从开赴海地到海地近海部署完毕的这段时间是美国外交斡旋的良机。

另一方面，海军强制对危机的解决起到催化作用。1994 年 9 月 16 日，美国海军在海地外海集结了 2 个航空母舰战斗群（“艾森豪威尔”号和“美国”号），共 20 多艘军舰。同一天，在克林顿总统的安排下，由前总统吉米·卡特（Jimmy Carter）、刚卸任的参谋长联席会议主席柯林·鲍威尔（Colin Powell）以及参议院武装力量委员会主席萨姆·纳恩（Sam Nunn）组成的三人代表团抵达海地首都太子港，同海地武装部队司令塞德拉斯、参谋长毕昂比

和警察局长弗朗索瓦进行谈判。9月17日,卡特向海地三巨头提出了海地过渡方案,但三巨头迟迟不肯做出妥协。9月18日凌晨0时过1分,克林顿总统向部署在海地近海的美国军舰下达了入侵命令,美国海军实施的打击已箭在弦上。在强大的海军强制下,临时总统若纳桑率先在协议上签了字。之后,海地三巨头终于同意在议会通过大赦令之后放弃权力,先后在协议上签了字。按照协议,9月19日,1500名美军进入海地,在随后的10天内,陆续有1.9万美军进驻海地,海地被美军完全控制。10月14日,在美国国务卿克里斯托弗的陪同下,阿里斯蒂德回国复职,回到了阔别3年多的祖国,海地危机落下帷幕。这次代号为“捍卫民主行动”(Operation Uphold Democracy)的美国海军强制行动迫使海地军方下台,对危机的和平解决起到了催化作用。

4) 海军强制外交在海地危机中的作用原理

与古巴导弹危机中的海军行动显著不同的是,美国对海地的海军强制的可信度从一开始就很成问题。一方面,海地危机不涉及美国核心利益,美国对海地进行军事干预的预期收益有限。海地危机给美国造成的最大问题是难民的涌入,对美国的威胁程度与在古巴部署的苏联导弹的威胁程度不可同日而语。美国对海地进行军事干预的预期收益基本上都是软实力方面的收益,如维护美国“民主捍卫者”的形象(美国海军这次强制行动的代号即是“维护民主”),以及在国际社会树立负责任领导者的形象等。这与美国在古巴导弹危机中收获的安全收益不在一个层级上,无法相提并论。另一方面,美军先前的行动已经表明美国缺乏军事干预的决心。1993年11月12日,美国军舰“哈兰·康提”号未敢在太子港靠港就掉头返航,表明美国根本无意出兵干预海地政局。索马里的局势也起到了推波助澜的作用,1994年3月,美军在与索马里当地武装的交火中造成

30 名美军阵亡，175 人受伤。克林顿下令立即撤出驻索马里美军。美军在索马里遭遇的挫折正好与海地危机发生在同一时期，与此前克林顿下令撤回军舰的举动一起，向海地军方印证了克林顿外交的软弱，显示美国并无实施干涉的决心。

而后，克林顿对海地的外交措施严厉而有力，美国海军实施的撤侨行动和克林顿发表的电视讲话都释放了对海地动武的信号。1994 年 7 月初，美国“仁川”(Inchon)两栖作战大队(Amphibious Ready Group, ARG)被派往海地，执行撤离美国侨民的任务。此次任务的不同寻常之处在于“仁川”两栖作战大队及其搭载的海军陆战队远征小队(Marine Expeditionary Unit, MEU)刚刚结束在海外的六个月部署，返回美国还不到两个星期，“这一仓促的海军行动意味着美国可能正在筹划某种军事行动。”另外，克林顿政府的外交措辞也严厉到了无以复加的地步。9 月 15 日，克林顿向海地军方发出了最后通牒：“美国对海地独裁者的信号是明白无误的：你们的时间已经不多了，要么现在离开，要么被赶下台”。至此，美国对海地的海军强制行动的可信性已经毋庸置疑。

如果从美国出动的舰艇规模来看，美国的决心也是可信的。为确保海军强制行动的成功，美国海军在海地外海集结了两个航空母舰战斗群，共 20 多艘军舰。核动力航空母舰“艾森豪威尔”号和常规动力航空母舰“美国”号卸下舰载战斗机，各搭载 50 架直升机支援登陆作战。其他重要军舰包括“惠特尼山”号两栖指挥舰、“黄蜂”号两栖攻击舰、“维克斯堡”导弹巡洋舰和“纳什维尔”号两栖船坞运输舰。美国海军投入总兵力达 14000 多人，两栖攻击舰上还载有 1700 余名海军陆战队员。1994 年美国海军总兵力 46.9 万人，海军陆战队总兵力达 17.4 万人。美国海军出动的

兵力不到其总兵力的 1/20，海军陆战队出动兵力刚好相当于其总兵力的 1/100。相比之下，海地三军总兵力也仅有区区 7700 多人，海军仅有 300 多名军人和 4 艘巡逻艇。即便不计海地与美国军事力量的技术差距，单单力量规模的对比就已经极其悬殊。不接受美国的强制，继续对抗无异于螳臂当车，这是任何理智的人都不难得出的结论。出动强大的海军力量对付一个贫困潦倒的小国，显示了美国志在必得的决心。

由于海地军方颠覆民选政府的行为遭到美洲国家组织和联合国的谴责和制裁，海地军方在地区和国际上均处于外交孤立的状态。美国对海地实施海军强制又有联合国的授权，因此，美国实际上并不需要再进一步对海地实施外交孤立。美国推动联合国安理会通过了第 940 号决议本身就是美国外交的胜利。这一决议授权美国对海地动武，是美国实施海军强制的法律依据。

综上，从几个影响海军强制可信度的要素来看，尽管对海地实施强制并不事关美国核心利益，但是美国发出的最后通牒、出动海军的规模以及获得的联合国授权都是确凿无疑的。因此，美国对海地军方当局的海军强制具有可信度。

在海地军方领导人确信美国将实施入侵的情况下，就会在预期代价和预期收益之间做出权衡。

就海地军方领导人的预期代价而言，在克林顿总统已经下达入侵的命令的情况下，海地军方领导人将无可避免地被赶下台，负隅顽抗的预期代价不仅是统治权的丧失，军方领导人还会被美军逮捕。由于力量对比悬殊，海地军方领导人的预期代价是绝对的。对于他们而言，关键在于如何使用手中的权力，同美国交换更多的收益。

海地军方当局的预期收益主要是其领导人的个人利益，在独裁者的利益面前，人民的疾苦和国家的前途永远都是次要的。“经济制裁造成的人道主义问题极其严重，普通民众生活困苦而军方和精英阶层却物资充盈、衣食无忧。”经济制裁甚至会给海地军方带来利益，“在海地经济由于国际禁运而一片凋敝的情况下，由于控制着稀缺商品并大肆走私，政变领导人大发横财，这也是他们害怕阿里斯蒂德回国的原因。”塞德拉斯等人坚持在获得议会的赦免令之后才答应与卡特签署协议，表明在最后关头，他们关注的依然是其自己的个人利益。

海地军方领导人的利益（或预期收益）主要包括两方面。其一，避免遭到美国抓捕。在美国海军强制面前，以孱弱的国力顽抗已经没有意义。如果海地军方领导人拒绝妥协，美国海军就可能将海军陆战队等路基部队快速投送到海地，实施全面入侵，海地军队被全歼只是时间问题。届时，包括海地三巨头在内的海地军方领导人将会被美军逮捕，并可能被送到美国受审，像巴拿马前总统诺列加一样终老于美国的监狱之中，这是老谋深算的海地三巨头决然不愿看到的结果。其二，免遭阿里斯蒂德的清算。海地三巨头与美国达成交易，再由美国向阿里斯蒂德施压，以免在下台之后遭到清算。塞德拉斯等海地三巨头坚持要求获得海地议会的大赦令之后才肯提前退休，表明他们担忧阿里斯蒂德复职之后会清算他们在统治海地期间犯下的罪行。美国与海地军方达成交易之后，阿里斯蒂德非常不情愿地接受了美国的安排，表明海地军方的担忧并非多余。对于海地军方三巨头而言，以即将失去的权力交换对他们的赦免，避免诺列加那样的结局即是最主要的预期收益。

综上，从海地军方领导人角度来看，妥协至少可以保证以必然要丧失的权力交换赦免令和下台后稳定的生活。对抗的代价却是高昂的，海地被美军接管只是时间问题，对于当权者个人，即便身家性命能在美军入侵中得以保全，也难以逃脱日后的审判和牢狱之灾。1994年10月12日，塞德拉斯带领大约20名追随者乘美国军用飞机流亡到巴拿马，巴拿马政府将他们安置到太平洋上的一个小岛。海地三巨头之一、警察局长弗朗索瓦则流亡至多米尼加共和国。美国海军强制外交获得成功，海地政变领导人也得到其最“不坏”的结果。

纵观冷战时期发生的古巴导弹危机和冷战后发生的海地危机，美国以海军为手段，向苏联和海地军方当局实施强制，为外交解决危机创造了条件。美国海军拥有其他国家无可匹敌的优势，这种优势赋予了美国海军可信的惩罚能力，使之成为美国外交的实力资源。美国海军强制外交体现了美国的一种战略思维，即对绝对优势力量的倚重，美国海军大规模的部署令海地当权者丧失战斗意志，并被迫在权衡利弊之后做出妥协，美国兵不血刃地得偿所愿。

4.1.2 美国海军威慑外交的运用

以海军作为威胁手段，阻止对手改变现状的意图，使现状得以维持，支持外交政策的实现，是海军威慑外交的基本内涵。海军舰艇具有公开性和可见性的特点，当代国际法赋予了海军舰艇公海海域的自由航行权、国际场合的外交豁免权等特殊的法律地位和权力，海军所具备的得天独厚的优势使之成为最适合实施威慑的军种。

1. 冷战后美国对朝鲜的海军威慑外交

朝鲜半岛位于东北亚的中心，东濒日本海，西临黄海，北面沿鸭绿江和图们江与中国山水相连，东北一隅与俄罗斯接壤。朝鲜半岛是美国与中国、俄罗斯和日本等大国的利益交汇点，战略地位十分重要。

朝鲜战争结束后，美国对朝威慑就已存在，延续至今已 60 多年。冷战时期，美国对朝威慑是其在远东对以苏联为首的社会主义集团实施遏制的重要一环。冷战后，美国对朝遏制并未随着冷战的结束而终结。随着朝鲜核问题的发酵和朝韩冲突不断，美国为确保地区盟友韩国和日本的安全，维持对东北亚事务的领导权，始终保持着以海军为主体的军事威慑。进入 21 世纪，美国经常出动航母等舰艇与韩日举行联合海上演习，向朝鲜宣示海上优势和不惜一战的决心，迫使朝鲜接受这种安全安排而不敢发动战争。美国以此兑现对盟国的条约承诺。

1) 美国对朝海军威慑的作用原理

其一，美国海军有能力快速打破朝鲜半岛的力量平衡，使朝鲜陷入腹背受敌的窘境。在朝鲜半岛的力量格局中，朝鲜陆军拥有数量优势，陆军总兵力 102 万人，准军事部队超过 300 万。美国驻朝鲜半岛的部队以陆军第 8 军（主体为驻韩国议政府市的第 2 步兵师）为主，配以少量的海军部队（海军第 19 远征保障指挥部“19th Expeditionary Sustainment Command”）和空军部队（驻乌山空军基地的美国第 7 航空军），2013 年驻韩美军总兵力为 28500 人。韩国陆军的兵力规模为 52 万人。相比朝鲜陆军，美韩联军尽管兵力上处于绝对劣势，但由于技术优势巨大，朝鲜半岛的陆上力量对比大体处于平衡的状态。

美国海军在朝鲜半岛没有一舰一艇，仅在韩国釜山、仁川和镇海等地部署了少量的保障部队（隶属美国海军第 19 远征保障司令部）。美国海军第 7 舰队的舰艇都部署在日本横须贺和佐世保等军港，“华盛顿”号核动力航母的母港为横须贺。这种重日轻韩的海军部署是一种战略安排。在朝鲜半岛上美韩陆军已经与朝鲜陆军形成均势的情况下，美国海军依托在日本的前沿存在，可快速地机动到朝鲜半岛两侧海域（即东侧的日本海和西侧的黄海），依靠舰载战斗机和巡航导弹等海基打击手段对平壤等朝鲜心脏地带实施威慑，快速打破朝鲜半岛的力量平衡，使之有利于美韩一方。“对手总是非常关注其所在地区的力量均势，海军的优势不单单在于将美国的战斗部队大规模地部署到危机区域，还在于它快速增援此前已经部署到危机地区的部队，在这两种情况下，海军都能使地区力量均势快速向美国方向倾斜。”

其二，美国海军可慑止朝鲜对韩国的军事进攻。朝鲜半岛从南到北长达 1100 千米，但从东到西的最短距离仅有不到 200 千米。朝鲜半岛这种南北长，东西窄的地理特性有利于美国海军的两栖登陆作战而非常不利于朝鲜陆军的南进。倘若朝鲜对韩国发动陆上进攻，即便取得巨大的军事胜利，但是随着战线的南移和陆军主力的南进，朝鲜就会暴露出空虚的后方。在这种情况下，实力远逊于美国海军（甚至不如韩国海军）的朝鲜海军难以保证朝鲜东西海岸的安全。一如朝鲜战争初期取得重大军事胜利的朝鲜人民军被仁川登陆的美军拦腰截断一样，朝鲜陆军将陷入被美韩联军南北夹击的困境。“美国海军对于朝鲜半岛格局的作用已由 1950 年的仁川登陆所证明，当时势如破竹的朝鲜军队被美军包抄了后路而快速溃败。这对于平壤的决策者们而言是不可能忘记的教训。”主力部署在日本的美国海军第 7 舰队（朝鲜半岛出事时，美国势必还

要调派更多的军舰前来增援)可在自身安全无虞的情况下,快速机动到朝鲜东西两侧海域,对朝鲜重要目标实施纵深打击,或运载陆基部队实施两栖登陆,与南线的美韩联军南北夹击,对朝鲜陆军形成合围之势,迅速扭转战局。1950 年美军登陆仁川后朝鲜人民军面临的困境可能重演,这是美国海军凭借强大的力量投送能力和两栖作战能力实施的威慑,使对方无法获得好处(deterrence by denial),即美国海军在朝鲜半岛两侧海域的海权优势,使朝鲜陆军难以通过攻击韩国实现其战略目标,这种预期可威慑朝鲜以战争改变地区现状的行为。

其三,海军威慑是给朝鲜对韩威慑的反威慑。韩国人口总数为 5000 万,仅首都首尔地区(Seoul Capital Area)的人口就达到 2560 万人。也就是说,每 2 个韩国人中就有 1 人居住在首尔及其毗邻地区。首尔是韩国的政治、经济和文化中心,距离《朝鲜停战协定》规定的非军事区(Demilitarized Zone, DMZ)仅 40 千米,而朝鲜首都平壤距离三八线的距离超过 300 千米。朝鲜在三八线北部部署了大量的远程炮兵部队,单凭这些炮兵,朝鲜就能将首尔变成“一片火海”。为实施威慑,朝鲜多次明确向韩国发出这样的警告。“美国在朝鲜半岛实施威慑时所面临挑战之中,最为棘手的莫过于朝鲜炮兵对首尔的威胁。朝鲜的远程大炮可在极短的时间内给首尔造成严重损失,如果朝鲜使用化学炮弹,造成的伤亡将非常惊人。”美国在与韩国的联合演习中,经常出动航母在朝鲜半岛两侧海域宣示力量。美国航母舰载机(F/A-18 超级大黄蜂)的作战半径达 2346 千米(配备 400 加仑副油箱时作战半径为 3054 千米),打击范围可覆盖平壤等所有朝鲜目标。换言之,经常光顾朝鲜半岛两侧海域的美国航空母舰是在宣示美国也有将平壤变成

“一片火海”的能力。可见，美国的海军威慑，使朝鲜不得不担忧平壤等重要城市的安全，因此，美国海军威慑通过威胁给对方造成对等的损失而慑止朝鲜的行为（deterrence by punishment）。

其四，相比陆基打击手段，海军舰艇更有利于美国对朝威慑的实施。威慑需要高度的可见性和媒体曝光来向对手传递信息，但这通常又与军事行动所需的保密和突然性产生矛盾。通过媒体曝光传递威慑信息而不导致危机的升级，正是海军威慑的优势。航空母舰具有高度的媒体关注度，媒体的造势会将海军威慑力放大，向包括朝鲜在内的世界各国宣示美国的决心。相比之下，媒体可见性较低的陆基打击方式（如空军战机和陆军部队）的威慑程度要大为逊色。一方面，为确保打击的突然性和效度，通常无法对陆基打击方式进行公开曝光，大大降低了陆基打击手段的威慑效果。另一方面，陆基打击方式一旦使用，就实际构成了武装冲突并可能直接升级为战争，导致威慑外交的失败。相比之下，海军舰艇机动并不意味着立即开战，既可显示美国动武的决心，又将引发战争的风险限制在可控范围。“威慑归根结底还是双方决策者之间的一种心理较量”。相比陆基打击手段，海军舰艇的部署将局势置于战与和之间，使威慑有时间作用于对方决策者的心理，令其审时度势，不越雷池，从而实现美国的外交目标。海军这种施加威胁而不直接导致战争的特点，使之更有利于威慑外交的实施。

其五，美国海军舰艇的部署，还能在朝鲜半岛东西两侧快速搭建起反导系统，对朝鲜发射的导弹实施拦截。冷战结束后，美国大力发展战区导弹防御系统，美国海军的部分舰艇（如阿列·伯克级驱逐舰）具有强大的战区反导能力，可使朝鲜旨在使用导弹摧毁韩国或日本目标的行动落空。可见，美国海军舰载反导系统的存在，是对朝鲜发展导弹实施威慑的反威慑，使朝鲜无法达到

导弹攻击的目的（deterrence by denial）。

2) 美国对朝海军威慑的实施

按照不同的实施方式，美国对朝海军威慑可分为现实威慑和预期威慑两类。前沿存在的美国海军第 7 舰队直接对朝鲜构成现实威胁。此外，美国海军强大的力量投送能力保证了在朝鲜半岛出事时，美国部署在其他地区的海军舰艇还可向朝鲜半岛附近海域增援，这是一种预期的军事威慑。

前沿存在的美国海军第 7 舰队是对朝鲜的现实威慑。冷战后至今，美国海军各大舰队之中，只有第 7 舰队拥有航空母舰的海外母港，其余舰队（包括驻波斯湾的第 5 舰队）的航母均为轮换部署（rotational deployment），航母母港均设在美国本土。第 7 舰队司令部设在日本的横须贺，该基地拥有包括 6 个干船坞的海军舰艇修理设施，其中的 6 号干船坞为专门维修航空母舰的船坞。此外，该基地还设有海军供应站、通信站、海军医院和军械仓库等岸上保障机构。横须贺海军基地是美国对朝海军威慑的力量中心。横须贺等海军基地可使海军第 7 舰队快速介入军事冲突，以及一日之内完成向朝鲜半岛两侧海域的部署，有能力迅速击败朝鲜海军，稳操朝鲜两侧海域的制海权，然后以导弹和舰载机等手段对朝鲜进行纵深打击。美国还可凭借制海权，选择登陆地点，发动登陆作战，使战局向美韩一方倾斜。由于朝鲜海军相对弱小（总吨位仅 10.3 万吨，不及韩国海军的一半），如果朝鲜挑起战争，将不得不面对美国海军从朝鲜半岛东西两侧海域施加的威胁。2010 年 11 月，为回应朝鲜对延坪岛的炮击，美韩两国海军在黄海实施了联合演习，向朝鲜宣示力量，威慑其进一步的挑衅行为。

在黄海演习中，美国海军派出的“华盛顿”号核动力航空母舰就来自其母港日本横须贺，美国海军以前沿存在实施对朝威慑的做法可见一斑。倘若朝鲜发动战争，不仅无法获得好处，还将遭受重创，这是朝鲜不得不慎重行事的原因。

美国海军的全球力量投送能力是对朝鲜的预期海军威慑。一旦朝鲜半岛发生战事，部署在其他地区的美国海军舰艇可快速前来支援，这种预期是美国海军实施对朝威慑的另一种重要方式。美国海军第 7 舰队处于对朝海军威慑的前沿，其后则有美国海军第 3 舰队等其他舰队，美国海军部署在关岛、夏威夷等基地乃至美国本土的军舰都可赶往朝鲜半岛海域增援，美国海军两栖作战舰艇还可搭载驻日本冲绳的海军陆战队迅速赶往朝鲜周边海域。部署在其他地区的海军通常会以航母战斗群（Carrier Strike Group, CSG）或远征打击大队（Expeditionary Strike Group, ESG）为单位机动到朝鲜两侧海域。总之，美国海军有能力在朝鲜近海部署压倒性优势的力量，兑现对盟国的安全承诺。2010 年的美国国防战略将美国界定为“世界上唯一具备大规模远程力量投送能力的国家”，认为“如果美国不具备力量投送能力，那么其同盟关系和安全伙伴关系将会产生严重问题，反过来会损害美国的安全并增加发生危机的可能性。”显而易见，海军的力量投送能力乃是美国威慑能力的重要组成部分。

3) 对朝海军威慑与冷战后美国的东北亚外交

朝鲜半岛地处东北亚的中心地带，扼守中国北方出海和俄罗斯远东地区南下太平洋的海上交通线的要冲。冷战结束后，随着美国全球战略重心从欧洲向亚太地区转移，美国力图维持对东北亚地区的主导权。为此，美国以朝鲜威胁其盟友韩国和日本安全

为由，在地区内部署重兵，拉上日韩等盟国，制衡中俄的影响。

美国海军依托前沿存在实施的威慑维持着美国的地区主导地位。美国与韩国和日本签有同盟条约，对两国承担安全义务。倘若美国海军在东北亚地区没有一兵一卒，就无法对地区内的危机进行有效的管控。一旦美国失去这一能力，将会给美国在东北亚的同盟外交造成问题。美国既然无法兑现对日韩两个盟国的条约义务，也就无法令日韩将对美关系置于其对外关系的主轴地位。美国与日韩的盟友关系充其量只能是一个松散的联盟。反过来看，美国海军在日韩部署了前沿存在的力量，才能在军事上居于主导地位。在朝鲜半岛发生危机的情况下，日韩的第一反应都是唯美国马首是瞻。总之，倘若美国海军在东北亚地区没有一兵一舰，美国就无法对朝鲜半岛发生的危机保持快速反应能力，也就无法有效管控危机。这样，不仅美国对盟国承诺成为一纸空文，其对东北亚事务的主导地位也就无从谈起。

美国以海军威慑朝鲜，对中俄海权空间形成压缩之势。威慑朝鲜是美国海军在东亚前沿存在的依据，在事实上压缩了中俄两国海权发展的战略空间。冷战后，美国对中国和俄罗斯的经济和军力增长以及两国之间的安全合作一直抱有疑虑甚至敌视的态度。在东北亚地区，快速的经济发展使中国成为世界经济大国。俄罗斯经历了 20 世纪 90 年代的社会和经济的转型，进入 21 世纪，国力复苏势头强劲。中国和俄罗斯都是联合国安理会常任理事国，在地区乃至全球都拥有举足轻重的影响力，两国还在上海合作组织框架内有卓有成效的安全合作。美国在朝鲜半岛及日本部署强大的海军力量，依托驻日本和韩国的海军基地构建起的海权，不

仅可压缩中国海权向东拓展的空间，还可遏制俄罗斯太平洋舰队的南下空间，在亚欧大陆的东部边缘海域以美日韩海上安全合作平衡中俄的陆上安全合作。可见，美国海军在对朝鲜实施威慑的同时，等于在朝鲜半岛两侧建立了美国在东亚毗邻海域的海权，对中俄海权发展形成挤压之势。

美国以海军对朝鲜实施威慑有利于加强美韩和美日之间的同盟关系。由于美国海军有能力快速打破朝鲜半岛的陆上力量均势，有能力对平壤等朝鲜重要城市实施纵深打击，为威慑朝鲜，美国海军经常出动舰艇在朝鲜东西两侧海域与韩日举行联合海上演习，这种威慑加剧了朝鲜的不安全感，是朝鲜发展核武器的重要诱因。朝鲜为确保自身安全而发展核武器，又在客观上增强了美日和美韩同盟的外部威胁，有利于美国强化与日韩两国的同盟关系。反过来，朝鲜谋求核武器的努力遭到国际社会的反对，又加强了美国对朝海军威慑的合法性。

综上，美国对朝鲜实施的海军威慑对其东北亚外交起到了重要的支持作用，是美国海军威慑外交的典型运用。

2. 冷战后美国对伊朗的海军威慑外交

伊朗地缘位置优越。伊朗扼守波斯湾的唯一出口——霍尔木兹海峡。该海峡连通着波斯湾和阿拉伯海，最窄处仅有 39 千米。2011 年平均每天经此海峡输往全球的原油达 1700 万桶，占波斯湾原油总输出量的 90%和世界海上石油贸易总量的 35%。

伊朗长期被美国视为地区利益的主要威胁。1979 年伊朗伊斯兰革命发生之后，奉行反美政策。无论就人口、资源还是面积而言，伊朗都是海湾地区举足轻重的地区强国。2002 年之后，随着伊核问题日渐升温，伊朗被美国视为“最大的单一国家威胁”。

1) 美国对伊海军威慑发挥的作用

美国以海军对伊朗实施海军威慑主要原因是防止伊朗控制波斯湾地区，威胁美国在地区事务中的主导地位。美国对伊海军威慑的意图表现在以下三个方面。

其一，美国对伊海军威慑的首要目标是为了防止伊朗控制波斯湾石油输出通道。防止波斯湾这一极具战略意义的地区为任何其他国家控制，是美国海军在波斯湾前沿存在的主要目的。美国前总统尼克松在其著作中坦承：“因为波斯湾拥有世界探明石油储量的 65%，而且在未来 25 年中这一地区将一直是世界出口石油的最大来源，所以我们别无选择，只有持续不断地介入这一地区。”1991 年美国打赢了海湾战争，恢复了科威特的独立，树立了地区事务领导者的威望。波斯湾原油输出通道的安全不仅事关美国国内经济繁荣，也关系到美国全球盟友的经济安全。确保波斯湾石油的稳定、安全的输出，实际上是美国提供的一种国际公共安全产品，是其全球领导地位的重要体现。1979 年伊朗伊斯兰革命以来，伊朗军事实力稳步发展，特别是 1994 年伊朗获得 3 艘俄罗斯基洛级潜艇之后，以潜艇布雷的方式封锁霍尔木兹海峡的能力增强。美国为防止伊朗控制波斯湾石油输出通道，就必须以海军的前沿存在在波斯湾建立优势的海权，防止波斯湾石油通道被伊朗控制。

其二，美国海军的前沿存在用以维持地区权力平衡。1991 年美国发动海湾战争，作为伊朗宿敌的伊拉克萨达姆政权被削弱。伊朗成为波斯湾地区军事实力最强的国家。为平衡伊朗的权力，1995 年 7 月，美国海军在巴林的麦纳麦重建（reactivate）了海军第 5 舰队（第 5 舰队最早成立于 1944 年 4 月 26 日，二战结束后撤销），责任区（Area of Responsibility, AOR）为波斯湾、阿拉伯

海和红海。此前，波斯湾地区为第7舰队的责任区，由于第7舰队司令部远在万里之外（日本横须贺），第5舰队的建立不仅使美国中央司令部有了下属的海军部队，还大大加强了美国海军在波斯湾的前沿存在。第5舰队以在波斯湾南岸部署的2个航空母舰战斗群（约20艘舰艇）建立优势的海权，与伊朗在波斯湾北岸的陆权形成均势，维持着波斯湾地区的权力格局。

其三，对伊海军威慑还是美国防止大规模杀伤性武器和导弹技术向伊朗扩散的手段。“9·11”事件之后，美国在全球战略的目标之一即是防止大规模杀伤性武器的扩散，将其界定为美国核心利益之一。2002年的《美国国家安全战略》将伊朗界定为支持恐怖主义、发展大规模杀伤性武器的邪恶轴心国家。“要防止大规模杀伤性武器的扩散，就要对驶往伊朗的船只进行监视，获取情报，然后拦截并检查船只，美国海军精于此道。”美国海军在波斯湾的前沿存在，以实施联合国对伊制裁为旗号，对所怀疑的船只进行拦截和检查，阻止大规模杀伤性技术扩散至伊朗。

2) 美国对伊海军威慑的实施

美国实施对伊海军威慑的力量基础是美国海军在波斯湾的前沿存在，即美国海军第5舰队依托巴林麦纳麦海军基地的部署。该舰队在巴林麦纳麦的基地占地100英亩，下属的舰队包括2个轮换部署的航空母舰战斗群（一般为6个月）、1个两栖战备大队以及其他各型扫雷舰艇和辅助舰船。

美国对伊海军的威慑主要是通过经常性的海军演习来实施的，从实施威慑的目的来看，这些海军演习可分为两类。

（1）旨在形成使伊朗无法得偿所愿的威慑

实施此类威慑的多为美国主导的多国海军联合演习，其目的

是告诫伊朗其行为无法带来预期的结果。例如,2006 年 10 月 30 日,美国与英国、法国、意大利、澳大利亚、巴林共 6 个国家的海军在距离伊朗海岸仅 20 海里的水域举行多国海军演习。这是自 2003 年美国总统布什提出“防扩散安全倡议”以来,美国海军联合盟国海军举行的第 24 次军演。此次演习的一个主要科目为拦截并搜查一艘扮演“可疑船只”的英国油轮。6 国海军拦下该船之后,派出人员登船,最后“截获”了隐藏在油轮中的“核爆模拟器”。美国举行此类多国海军演习,展示了美国阻止伊朗获得大规模杀伤性武器的能力和决心,告诫伊朗它根本无法获得它想要的核技术。

2008 年 6 月,美国海军还与盟国在波斯湾及地中海东部联合举行了导弹防御演习,这次演习“展示了美国海军共享数据和多轨道追踪弹道导弹的能力。”

2012 年 9 月,美国海军与 25 个国家的海军在波斯湾举行联合军演,演习的科目为扫雷,这次海军联合演习旨在警告伊朗不要以水雷威胁霍尔木兹海峡的安全。

(2) 旨在建立预期惩罚的威慑

美国在波斯湾举行的另一类海军军演的目的是向伊朗展示美国海军的惩罚能力,慑止伊朗可能采取的行动,此类演习通常为美国海军单独实施的行动。例如,2007 年 3 月 27 日,美国海军在波斯湾举行大规模演习。参演舰艇包括“艾森豪威尔”号和“斯坦尼斯”号两个航母战斗群,美国海军第 5 舰队主力舰艇几乎倾巢出动,演习内容是以军舰和舰载机攻击敌方舰艇,猎杀敌方潜艇以及排除航道水雷,核心目标是保护霍尔木兹海峡运输线的安全。随后,第 5 舰队司令凯文·考斯格里夫(Kevin Cosgriff)上

将在记者招待会上称：“关闭霍尔木兹海峡意味着世界 40% 的原油出口被一个国家劫为人质，我们不会允许伊朗关闭霍尔木兹海峡。”美国海军向伊朗展示惩罚能力，以慑止伊朗企图以水雷封锁霍尔木兹海峡的行为。

进入 21 世纪的第二个 10 年，美国对伊海军威慑有逐步加强的趋势。2012 年 3 月，美国海军为第 5 舰队增加了 4 艘扫雷舰。同年 6 月，美国海军又向第 5 舰队增派了用作直升机作战平台的“庞斯”号军舰（USS Ponce）。

3) 对伊海军威慑与美国中东外交

波斯湾地区位于整个中东的核心地带，美国以海军在波斯湾的前沿存在介入中东安全事务，在外交层面上获得了支配地区事务的杠杆。

一方面，对伊海军威慑为美国赢得了阿拉伯盟友，形成美国支配地区事务的基础。由于历史和宗教的原因，阿拉伯国家和伊朗素有矛盾。历史上，伊朗的主体民族波斯人和阿拉伯人之间多次爆发战争，历史积怨甚深。美国以海军威慑伊朗，正是利用了伊朗与阿拉伯国家之间的矛盾，在它们本不和睦的关系之间打入楔子。“即便萨达姆政权已经倒台，为应对伊朗的敌意和恫吓，波斯湾阿拉伯国家还会与美国结盟。”面对伊朗不断增强的导弹实力和核能力，美国海军第 5 舰队充当了波斯湾南岸阿拉伯国家的安全屏障。伊朗和波斯湾南岸国家都深谙此理，2007 年沙特国王阿卜杜拉在参加一次高峰会议时曾对与会的伊朗总统艾哈迈迪·内贾德说：“你认为我们那里的美国军舰都是来度假的吗？”可见，美国海军对伊朗的威慑促成了一种美国团结沙特等波斯湾南岸国家对抗伊朗的格局。这种格局将波斯湾南岸国家置于被保护国的

地位，使它们与美国形成了一种安全依附关系。这种依附关系体现在外交层面，表现在这些国家在地区事务上唯美国马首是瞻。由是观之，对伊海军威慑是美国主导海湾地区事务的有力杠杆。

另一方面，对伊海军威慑可有效减轻以色列的安全压力。反对以色列是伊朗外交的一个重要原则。伊朗支持巴勒斯坦人民反对以色列的斗争，支持巴勒斯坦建国，将以色列视为西方强加的非法国家。伊朗强烈的反以立场，加上伊朗日渐强大的导弹实力和核能力，令以色列深为忧惧。伊朗武器库中的“流星-3”“法塔赫-110”等导弹可以攻击以色列首都特拉维夫，对以色列的安全构成了重大威胁。2002 年，伊朗核问题浮出水面之后，以色列制定了对伊朗核设施的打击计划，多次表露对伊朗核项目实施单方面军事打击的意图。美国海军在波斯湾的前沿存在抵近伊朗的领海，其舰载反导系统能够更早地发现伊朗发射的导弹并对其实施拦截，给以色列的防空系统留出更多的预警时间。美国海军在波斯湾部署的舰载反导系统就是为了使盟友（如以色列）确信美国海军有能力充当它们的安全保障。美国对伊海军威慑可以缓解以色列的安全忧虑，有利于美以在外交关系层面的相互理解和协同。

实际上，美国海军对伊朗实施的威慑，是美国在中东地区外交的重要支撑。美国以海军提供安全保护，与波斯湾南岸国家及以色列保持着紧密的外交关系。在这些国家的支持下，美国可以牢牢掌握着中东事务的主导权。

4.2 美国海军合作外交的运用

进入 21 世纪以来，美国海军合作外交的形式日臻丰富，美国

海军不仅继续推行与外国海军之间的军事外交，还大力推进以他国民众为交往对象的公共外交。美国海军的合作外交中，与印度的海军合作成果最为显著；美国海军推行的公共外交中，以美国海军医院船的援助外交最为典型。为保障海军合作外交的实施，美国海军还建立起一支专门保障合作外交的人才队伍。

4.2.1 美印海军合作外交

进入 21 世纪，美国海军积极与印度海军开展合作，美印海军外交对美印伙伴关系的形成与发展发挥了重要的作用。

1. 美国与印度开展海军合作的目的

美国与印度开展海军合作，既有遏制中国的战略意图，也是协调与印度海权矛盾的现实需要。

1) 在亚欧大陆南侧遏制中国的战略需要

进入 21 世纪，中国经济保持了持续发展的势头，经济规模接连超越了德国和日本，仅次于美国。美国将中国视为其主要战略对手。为防范和遏制中国权力的增长，美国在亚欧大陆东部边缘维持着美日、美韩和美菲等双边军事同盟，依托第一岛链进行了军事部署，对中国实施围堵。

美国拉上印度，构建一种联手控制印度洋的战略局面，以遏制中国在印度洋周边地区不断扩大的影响力。2012 年 1 月，美国国防部出台的文件提出“美国将继续致力于发展与印度的长期战略伙伴关系，支持它成为环印度洋地区的安全提供者。”美国将印度提升为地区安全的“提供者”（provider），表明美国有意拉上印度，在印度洋形成美印共治的战略格局。

从中国的角度来看，中国进口波斯湾的石油、与欧洲或非洲

国家进行贸易，都需要经过印度洋，海上交通线受到不断加强的美印海军合作的钳制。近年来，美印海军合作呈现出美国依托迪戈加西亚和巴林麦纳麦海军基地控制西印度洋，印度向东控制包括孟加拉湾和安达曼海在内的东印度洋的态势，美印海上准联盟的发展推动了双方安全合作的不断深化。美印海军先入为主地占据了有利的海上战略态势，构建起了防范和遏制中国的合作机制。

美印海军合作向亚太地区扩展也显示了其防范中国的意图。近年来，美国通过海军合作，有意邀请印度参加其与东亚盟国之间举行的海军演习，扩大了印度海军的活动范围，引领印度海权东出马六甲海峡，进入中国南海。印度利用周边某些海上邻国与中国存在的主权争端，积极发展与这些国家的海军合作，大有充当这些国家继美国之后的第二靠山的意图。例如，2009 年，印度、美国和日本三国海军在日本附近海域举行“马拉巴尔”海军演习。2011 年的“马拉巴尔”海军演习中，印度海军远航至菲律宾吕宋岛遂行演习。印度与日本和菲律宾等与中国存在领土争端的国家搞海军演习，针对中国的意图显露无疑。

2) 美国协调与印度海权矛盾的需要

美印海军合作是美国协调两国海权矛盾的需要。印度地理位置优越，海洋扩张意识强，美国与之推行海军合作有利于缓解两国之间的海权矛盾。

印度位于地理位置相对独立的南亚次大陆的中心位置，印度半岛向印度洋延伸长达 1700 多千米，向东可囊括整个孟加拉湾，向西可掌控阿拉伯海。印度的安达曼—尼科巴群岛扼守马六甲海峡的西北出口，为印度提供了 2000 多千米的海上战略纵深。印度拥有辽阔的国土、众多的人口和雄厚的国力，在南亚国家中鹤立

鸡群，地区第一强国的地位不可动摇。此外，印度洋的战略意义加强了印度的地缘优势。印度洋连通了太平洋和大西洋，是东西方海上交通的要冲。印度洋周边的海洋运输通道，如苏伊士运河、曼德海峡、霍尔木兹海峡、好望角和马六甲海峡，对全球经济有着不可估量的意义。印度半岛位于印度洋的中心位置，其重要的战略地位可见一斑。

与优越的地理位置相匹配的是印度颇具扩张性的海军战略。印度首任驻华大使潘尼迦在其著作《印度和印度洋》中指出：“从16世纪起，印度洋就成为海权的战场，印度的前途不取决于陆地的边境，而取决于三面围绕印度的广阔海洋。”1998年印度海军总部颁布的《战略防务评估》（Strategic Defense Review）报告提出要将印度海军建设成为“地区内举足轻重的力量。”2004年，印度国防部又颁布了《印度海洋宣言》（The Indian Maritime Doctrine），提出“从波斯湾到马六甲海峡的弧形海域均属于印度‘合法的利益区域’”，印度统治印度洋的雄心已表露无遗。在印度洋地区，美国在巴林麦纳麦海军基地前沿存在的第5舰队维持了2个航空母舰战斗群的兵力，在印度洋上还拥有迪戈加西亚海军基地。美国在印度宣称的“弧形海域”拥有利害攸关的战略利益，绝不可能允许任何其他国家独霸印度洋。美国如果不与印度以海军合作的形式协调海权矛盾，那么面对印度海军的崛起，美印将难免陷入战略互疑而走向对抗。随着“印度军事力量的发展及拥有核打击力量海军建设的逐步实现，美印在印度洋上的矛盾和摩擦将不可避免。”如此，美国将不得不在亚欧大陆南侧部署更多的海军力量制衡印度海权的发展，这样就形成了美国在亚欧大陆外围同时遏制

中印俄三个大国的战略格局，单凭美国的国力难以支撑。显然，如果美国承认印度的海权利益，通过海军合作与之协调海权矛盾，共建印度洋海上安全秩序，就可以将印度这一崛起的海权强国拉到美国的一方，与之共同防范中国。因此，美印大搞海军合作，既可以避免美印海权矛盾升级造成美国海军被印度牵制在印度洋，还可以利用中印存在的领土争端拉拢印度遏制中国，增强中印的竞争和敌意，取得一石二鸟的战略收益。

总之，美印海军合作的动机中，防范中国总是第一位的。而印度也对中国依据联合国决议赴亚丁湾护航的行为视为威胁，屡次提出以印度海军为中国商船护航。美印通过合作协调双方的海权利益，将中国视为共同的潜在威胁进行防范，并在联手控制印度洋的基础上，将这种联合防范扩展到亚太领域，围堵中国海权的发展。

2. 美印海军合作外交的实施

海军联合演习是美印海军合作的主要形式。美印海军联合演习演练内容广泛，针对目标明确。两国海军每年都要进行 4 次例行的海军联合演习：“马拉巴尔”（MALABAR）演习、蛇身（Habu Nag）海军两栖作战演习、“喷毒眼镜蛇”（Spitting Cobra）演习和“年度力量”（SAL VEX）潜水救生演习。美印海军联合演习之中，“马拉巴尔”演习无论在规模和重要性上都远超过其他海军联合演习。

“马拉巴尔”演习的宗旨为“提高参演国军队之间的协同和实施战术作战的能力”。1992 年，美印海军举行了首次“马拉巴尔”联合演习，至 1998 年美国由于印度核试验而对印实施制裁之前共举行了 3 次。2002 年，美印重启“马拉巴尔”海军演习。近年来，

“马拉巴尔”演习经常吸收其他国家参演，日本、新加坡和澳大利亚都经常加入进来。2007年“马拉巴尔”海军演习共举行两次。4月，美国和印度先与日本在西太平洋举行了上半年的“马拉巴尔”联合演习；9月，下半年的“马拉巴尔”演习又吸收了新加坡和澳大利亚，5国海军在安达曼海（马六甲海峡西北出口附近海域）举行了规模空前的海军演习，参演战舰达27艘之多，这不仅是“马拉巴尔”海军演习首次有5个国家的海军参与，还是该演习首次在印度东海岸举行。2008年的“马拉巴尔”演习为美印双边海军演习，美国海军出动了一个完整的航空母舰战斗群参演，包括“里根”号航空母舰和“斯普林菲尔德”号核潜艇等7艘战舰，显示了美国海军对美印海军联合演习的重视。2009年4月，“马拉巴尔”演习首次超越南亚范围，在日本海域举行，在钓鱼岛争端持续发酵的背景下，印度海军在中国周边海域的活动显示了其联日制华的意图。

除海军联合演习之外，军售也是两国海军合作的一项重要内容。2003年9月9日，美国海军的一个高级代表团到达新德里，与印度签订了向其海军出售8架P3海上巡逻机的合同。美国海军还将“特伦顿”（Trenton）号两栖攻击舰直接提供给印度海军（被印海军改名为“扎拉什号”，INS JALASHWA），其目的是“提高印度海军两栖和远征作战能力。”按照美印签署的转让协议，印度不得使用此舰对付巴基斯坦，但是协议并未禁止印度使用此舰对付中国。2009年1月美印签署了军售协议，美国向印度海军出售了8架P-81反潜巡逻机，总价值为21亿美元。

3. 海军合作外交在21世纪美印关系中的作用

在21世纪美国和印度的双边关系中，美印海军合作外交发挥

着建设性的作用。

美印海军合作促进了双边海上伙伴关系的形成。美印海军演习不仅可加强两国海军的协同能力，还在外交上产生了两国联合应对海洋安全挑战的效果。在海军合作的推动下，美印签署了《印美海洋安全合作框架》，框架规定美国和印度将合作应对广泛的海洋威胁，包括跨国犯罪（海盗、走私和非法交易）、海上大规模杀伤性武器的扩散、对船只、船员和财产安全构成的威胁、环境恶化、自然灾害等。美印海军合作强调共同利益，推动了双边海上安全伙伴关系的形成。

美印海军合作是 21 世纪双边关系的重要推手。美国本土和印度相距遥远，相互之间没有陆地边界，但是，美国海军在西印度洋上有前沿存在的第 5 舰队，美国海军舰艇经常造访这一地区。海军军舰是美国政府的资产，舰上人员又是服务于美国政府的现役军人，因此，美国军舰可便利地代表国家与印度进行军事接触，将这种接触逐步发展成为一种长期合作的机制，推动外交关系的深化，使这种交往成为美印外交的重要组成部分。2002 年，美印全面恢复了“马拉巴尔”海军演习，在演习中构建的合作机制，成为美印构建互信的重要平台。海军合作不仅能为政府间深化外交关系创建良好的合作氛围，还可直接推动政府间外交。2005 年 6 月 28 日，美国国防部长拉姆斯菲尔德与到访的印度国防部长普拉纳布·穆克杰签署了《印美未来十年防务关系》新框架协议，标志着包括海军合作在内的美印防务合作关系的机制化。

美印海军合作将印度提升为美国的战略伙伴。美国通过频繁的海军联合演习将印度转变为美国在印度洋地区乃至亚太地区的战略伙伴。美国的这种战略安排，按照美国海军战争学院教授米

兰·威戈（Milan Vego）的解释，首要考虑就是借印度海军平衡中国不断增强的海军。“面对中国海军的挑战，美国需要做出清晰和决定性的回应。首先，我们应加强我们的在西太平洋地区的同盟关系，与印度的伙伴关系应成为最优先的战略选择。”2009年奥巴马政府上台之后，推行“重返亚太”政策，又提出“亚太再平衡”战略。为遏制中国的崛起，美国有意将印度培养成为美国防范中国的战略布局中的一颗棋子。对此，美国前副国务卿伯恩斯（R.Nicholas Burns）一语道破：“美印伙伴关系的关键在于美国如何做，才能使这一关系服务于美国全球安全与和平方面的安排。”2012年6月，美国国防部长帕内塔（Leo Panetta）将印度称为印度洋到亚太地区的“关键”（linchpin）伙伴，帕内塔的这一界定，反映了美国有意将本属于印度洋区域的印度引入亚太地区，填补到针对美国旨在防范中国的战略安排之中。

美国通过富有成效的海军合作，与印度构建了海上准联盟，推动了双边关系逐步深入，将印度发展成为制衡中国的战略伙伴。

4.2.2 美国海军医院船的公共外交

海军医院船以对外医疗救助为主要形式推行公共外交，不仅能提升美国的形象，还能以此为契机，深化美国海军的对外合作。

1. 美国医院船简介

医院船是美国海军推行公共外交的主要平台。美国现有“仁慈”号和“舒适”号两艘医院船，前者母港为加利福尼亚的圣迭戈；后者母港为弗吉尼亚州的诺福克。两艘医院船均配属美国海军军事海运司令部（Naval Sealift Command）管理。

为提高远洋救护能力，1983年美国海军购置了“价值”号和“玫瑰红”号油轮，并于1984年和1985年将两艘超级油轮改装为

医院船，命名为“仁慈”（Mercy）号和“舒适”（Comfort）号。医院船上设有直升机平台、补给接受装置、氧供应站和海水淡化装置等设备，各种现代医疗设施一应俱全，堪称当今世界首屈一指的海上救治平台。

“仁慈”号医院船长 272.6 米，宽 32.2 米，吃水 10 米，满载排水量 69360 吨，航速 17.5 节，船上共搭载 12 艘救生艇，续航力高达 13420 海里。该船动力装置为 2 台蒸汽轮机，功率 24500 马力。“舒适号”是仁慈级医院船的第二艘，各项参数与“仁慈”号大致相同：船长 272 米，宽 32 米，满载排水量 69360 吨，航速 17.5 节。两艘医院船均设 9 层甲板，外舷设救生艇 12 艘，救生筏 160 个；舱室内设电梯 11 部，最大展开床位 1200 张；医务人员住舱最大容纳量为 1000 名；每日可生产淡水 30 万加仑。船上人员分为地方船员和海军的医护人员。平时，船员数量维持在较低的水平，但能在 5 天内迅速配齐人员和设备开赴任务地区。两艘医院船均配有可供大型军用直升机起降的甲板。每艘医院船上都配有一间急救室和 12 个功能齐全、设施先进（配备远程医疗系统）的手术室。

美国海军医院船的一项重要使命即是在世界范围内提供人道主义救援。一般在行动之前 8 个月，就由驻受援国的美国大使馆出面，与该国政府协调行动的相关事项。然后，美国海军根据大使馆反馈的信息，制定详细的行动计划，内容涉及行动路线、停靠地点、抽调人员、服务项目和所需物资等。最后，美国海军派出先遣队赴相关国家或地区，了解当地的医疗条件和需救治的人数，协商岸上医疗服务救护点的选址，然后将这些内容补充、细化成最终行动方案报海军批准。两艘医院船执行各自行动时，

以医疗救助为中心任务，此外还向受援国民众提供兽医服务、工程维修（由随船前往的海军机动建筑营负责，Naval Mobile Construction Battalion, NMCB）、医学交流和培训。另外，医院船的行动还得到美国国内及盟国的非政府组织（Nongovernmental Organization, NGO）的大力支持，两艘医院船每次执行任务，都有大批非政府组织成员随船服务。

2. 医院船的公共外交行动

美国海军医院船有组织、有计划的公共外交始于印度洋大海啸救援。印度洋海啸发生之后，2005年2月至6月，美国海军派遣医院船在受灾地区为民众提供了医疗救助。此后，美国两艘医院船均开始实施以医疗救助为形式的公共外交行动。

1) “仁慈”号医院船的“太平洋伙伴关系”行动（Operation Pacific Partnership）

为加强美国在印度洋海啸大救援中树立的负责任大国的形象，2005年，美国海军太平洋舰队正式制定了“太平洋伙伴关系”行动计划，决定偶数年份派遣“仁慈”号执行行动，奇数年份派遣搭载医疗队和工程施工队的其他舰艇执行任务。2006年4月，“仁慈”号医院船执行了首次“太平洋伙伴关系”行动，赴菲律宾、孟加拉国、印度尼西亚和东帝汶巡诊。2008年4月，“仁慈”号执行了“太平洋伙伴关系2008”行动，为密克罗尼西亚联邦、巴布亚新几内亚、菲律宾、东帝汶和越南5国提供了援助。2010年5月，“仁慈”号赴越南、柬埔寨、印度尼西亚和东帝汶执行了“太平洋伙伴关系2010”行动。2012年3月，“仁慈”号再赴印度尼西亚、菲律宾、越南和柬埔寨执行了“太平洋伙伴关系2012”行动。

2) “舒适”号医院船的“持续承诺”行动

2007年，“舒适”号医院船开始执行“持续承诺”行动，以后

每隔一年都前往拉丁美洲地区部分国家提供人道主义医疗救助（即 2007 年之后的奇数年份）。其间的偶数年份，由美国海军派遣大型作战舰艇执行行动。2009 年 4 月，“舒适”号医院船离开弗吉尼亚诺福克海军基地，前往拉丁美洲执行“持续承诺 2009”行动，受援国为海地、多米尼加共和国、安提瓜、巴拿马、哥伦比亚、萨尔瓦多共和国、尼加拉瓜共和国 7 个国家。2011 年 5 月，“舒适”号赴哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、海地、牙买加、尼加拉瓜和秘鲁 9 个国家执行“持续承诺 2011”任务。2013 年 4 月至 8 月，“舒适”号前往伯利兹、哥斯达黎加、危地马拉、洪都拉斯、萨尔瓦多、牙买加、尼加拉瓜和秘鲁 8 国执行了“持续承诺 2013”行动。

3. 美国海军医院船推行的公共外交

正如前美国海军作战部长拉夫黑德上将所言：“医院船的医疗卫生和工程修建等援助项目通常会成为更广阔的合作关系的突破口。”海军医院船的行动，可从多个方面支持美国外交。

第一，服务民众，增强美国的软实力。医院船的各项服务都直接以受援国民众为对象。船上配备的先进医疗设备展现了美国的技术实力；医务人员的敬业精神展现了美国技术人员的素质；海军机动建筑营对当地医疗设施的修缮以及医院船对当地医护人员培训都表现了美国负责任的援助态度；医疗队对孤儿院和老人院巡诊和捐助体现了美国的人文关怀；兽医巡诊队对牲畜的治疗体现了美国对民众生计的关切。由于医院船是飘扬着美国国旗的美国军舰，船上工作人员大多为美国人，其中不少还身着军装。因此，美国自然会成为受援国民众感激的对象。在媒体的大力宣传下，美国的国家形象会得到提升。医院船的行动可为美国树立

负责任大国的形象，增强美国的软实力。

第二，发展伙伴，支持美国的地区战略。奥巴马政府上台以来，高调宣布“重返亚洲”，继而推行“亚太再平衡”战略。美国有意拉上东南亚国家，依托日本和韩国两个盟国，在中国周边地区平衡中国不断增强的影响力。拉夫黑德海军上将认为“仁慈”号执行的“‘太平洋伙伴关系’行动非常及时，因为美国对亚太地区的再平衡战略需要构建深入和可持续的伙伴关系。”从2006年到2012年，“仁慈”号医院船共赴东南亚地区执行了4次行动，其中3次前往越南（2008、2010和2012年的行动），其战略考虑不言而喻。越南与中国存在海洋主权争端，美国与越南大搞海军合作，有将越南发展为其亚太再平衡战略一颗棋子的用意。另外，印度尼西亚也是医院船公共外交的重要目标，医院船执行的4次任务中有3次前往印尼（2006、2010和2012年的行动）。印度尼西亚扼守马六甲海峡、望加锡海峡和巽他海峡等战略通道，与印尼发展伙伴关系对美国在亚太地区的战略布局意义重大。

第三，群策群力，加强美国海军与外国海军之间的协作。两艘医院船遂行行动时都会邀请盟国海军人员和舰艇参与行动，这种协作表现在两个方面。一方面，盟国或伙伴国的医护人员会登上美国医院船，与美国海军的医护人员共同执行任务。例如，“太平洋伙伴关系2012”行动的任务人员吸收了来自13个盟国或伙伴国的医护人员。另一方面，美国还大力吸收盟国舰艇加入行动。例如，2010年的“太平洋伙伴关系”行动中，澳大利亚海军派出2艘重型登陆艇（Heavy Landing Craft）“拉布安”号（HMAS Labuan）和“塔拉干”号（HMAS Tarakan）参加行动。由于吨位较小，两艘登陆艇专门负责向一些水深较浅的海岛地区接送“仁慈”号派出的医疗队。美国海军医院船吸收外国海军力量加入行动，既降

低了行动经费，又加强了协作。

综上，海军医院船推行的公共外交，是美国海军合作外交的重要组成部分。美国海军医院船以合作的方式，在许多方面支持美国的对外政策。

4.2.3 美国海军合作外交的人才保障

美国海军合作外交人才保障主要是通过“国外地区军官”计划实现的。

“国外地区军官”（Foreign Area Officer）是由美国国防部定义的任职职务。按照国防部文件，“国外地区军官”是指“具有广泛的技能和经历，具备基本的军事专业任职资格，教育背景为某特定国家或地区的（但不限于）历史、政治、外交、军事/安全、文化、社会学、科技、经济或地理并达到研究生或同等水平，具有在该国/该地区与当地人和当地部门长期交往的经历，精通其技能指向国家或地区的一种或一种以上的主流语言的任职军官。”“国外地区军官”的典型职位（billet）是安全助理（Security Assistant）或驻外武官，其职务军衔最低为少校，最高为少将。

2005年4月28日出台的《国防部第1315.17号指令》责成各军种部部长负责制定其所在军种的“国外地区军官”的各项制度。为完善“国外地区军官”的选拔和任命机制，从2006年开始，美国海军先后出台了一系列官方文件，逐步完善“国外地区军官”的管理机制。从2007年开始，陆续向全球范围派遣了多批“国外地区军官”。这些“国外地区军官”活跃在美国海军合作外交的第一线，充当了美国海军与外国谋求合作、发展海上伙伴关系的重要纽带。

1. 美国海军“国外地区军官”计划的由来

美国海军“国外地区军官”计划是在美国国防部倡议和领导下逐步发展而来的。

“9·11”恐怖袭击发生之后，美国接连发动了伊拉克和阿富汗两场战争。伊拉克萨达姆政权和阿富汗塔利班政权倒台之后，美国陆军陷入了与当地伊斯兰武装的旷日持久的武装冲突之中。美国在以上两个国家都遇到了相同的麻烦，与美军对抗的武装人员混迹于民众之中，经常对美军发动爆炸、伏击或狙击等突然袭击。驻伊美军中会讲阿拉伯语的军人以及驻阿美军中会讲普什图语的军人都寥寥无几，使美军不仅难以与当地民众进行交流以获取情报，还难以与本地安全部队进行合作。语言和文化能力的欠缺对美军的作战行动和联军合作都形成了制约。

从海军的角度来看，冷战后，经过近二十年的“由海向陆”的战略转型，美国海军的行动区域已由大洋走向濒海，谋求通过海上安全合作，打击海盗，切断恐怖主义组织的海上联系网络，打击贩毒等海上犯罪，实施人道主义救援等行动，发展与濒海国家的海上安全关系。从美国海军遂行任务来看，非作战行动的比重显著上升。“为作战而建立、训练以及装备起来的海军却在更多地执行一些非作战行动，诸如实施制裁、打击海盗、人道主义救援以及拦截贩毒船只等行动。”

总之，在美军作战行动和联军合作的过程中，需要执行任务的海军军人具备相应的语言能力和文化意识。

着眼这一需要，2003年9月，美国国防部负责计划的副部长（Deputy Under Secretary for Plans）下令组建了一个研究项目组，对作战司令部（Combatant Command, COCOM）的语言管理机制、

各军种国外地区军官的管理、军官的外语与地区知识能力的发展、语言人员的管理以及军官任职的语言需求情况进行了调查和研究。2004 年 1 月至 7 月，美国国防部负责计划的副部长授命成立了一个国防语言转型工作组（Defense Language Transformation Team, DLTT），专门负责领导美军的语言转型工作。基于广泛的调研，2005 年 1 月，美国国防部出台了《国防语言转型路线图》（Defense Transformation Roadmap），该文件提出了 43 项具体的转型措施，其中 4 项专门要求各军种建立“国外地区军官”的选拔、任职和晋升的跟踪机制。

2005 年 4 月 28 日，美国国防部又下达了《国防部 1315.17 号指令》（Department of Defense Directive 1315.17），国防部副部长保罗·沃尔福威茨（Paul Wolfowitz）签署命令，要求“各军种部着手建设一支‘国外地区军官’队伍，这支队伍的人员应为任职军官，具备广泛的军事技能与经历，通晓政治一军事事务，熟悉他们派驻国家或地区的政治、文化、社会、经济和地理等情况，并精通他们的专业知识针对地区的一门或多门主流语言。”该指令还规定“作战司令部（Combatant Command）、防务机构、驻外使馆的国防部军事外交办公室”等部门应设立“国外地区军官”的任职岗位，并规定在“与外国政府和军事机构进行交往时，‘国外地区军官’代表美国国防部。”此外，这一指令还要求“各军种部部长成立任职‘国外地区军官’的管理部门。”

美国国防部 2006 年 2 月 6 日公布的《四年防务评估报告》（Quadrennial Defense Review Report），专门指示海军“推行‘国外地区军官’计划，提高发展伙伴的能力，以维护全球海洋安全。”

遵照国防部的指示，2005 年，美国海军作战部出台了《2006

美国海军作战部长指示》(Chief of Naval Operations Guidance for 2006), 文件沿用了国防部的“国外地区军官”一词。美国海军作战部长麦克·马伦上将签署命令, 要求加强“国外地区军官”的培训, “使这些军官具备跨文化交际的能力, 加强与潜在伙伴国的关系。”

2006年5月4日, 美国海军作战部公布了《海军作战部指示 1301.10B》(OPNAV Instruction 1301.10B), 明确了“国外地区军官”的培养目标以及任职职位。“建设一支有能力组织和分析海外政治—军事活动(Political-Military Activities)的军官骨干队伍。‘国外地区军官’的职位为各舰队地区专家(regional specialist on fleet staffs)、国防和海军武官、安全事务军官、机动训练队军官(mobile training team officer)、国外战争学院学员或者人员交流项目军官。”

2006年6月, 美国海军部选拔出第一批27名“国外地区军官”培养对象, 然后将他们送往海军研究生院(Naval Postgraduate School, NPS)进行为期15个月的研究生课程培训。这些军官还要在国防语言学院外语中心(Defense Language Institute Foreign Language Center, DLIFLC)接受15个月的培训并通过国防语言能力考试(Defense Language Proficiency Test, DLPT)和口语能力面试(Oral Proficiency Interview), 然后才能获得“国外地区军官”的任职资格。

在选拔这些军官的同时, 美国海军作战部开始考虑他们的任职。2006年6月, 美国海军作战部检索了当时的海军职位数据库(Naval Billet Database), 发现有268个职位适合“国外地区军官”任职。于是, 海军作战部将这些职位转化为“国外地区军官团队”(Foreign Area Officer Community)的任职岗位。2007年2月, 海

军作战部委托海军研究中心（Center for Naval Analysis, CNA）对“国外地区军官”的全球任职需求、派遣数量和任职岗位分布等情况进行专门研究。海军研究中心立即组成专家组，对各战区司令部的需求进行了调查。该研究中心提交的报告认为，美国海军的“国外地区军官”的全球需求应为 286 个，大致为 5 种任职岗位：作战司令部（Combatant Command, COCOM）参谋、海军舰队司令部参谋、地区联络官（Liaison Officers in Region）、武官和武官助理以及安全援助军官（Security Assistance Officers, SAO）。此项研究还认为，随着美国海军国际合作的扩大，“国外地区军官”的需求将大为增加。

接下来，2007 年 10 月美国海军出台了《21 世纪海上力量合作战略》，认为海军人员“将比以往更加需要与各个伙伴国家以及外国当地民众进行互动。”基于此判断，该战略提出：“如果我们要与国际社会合作，就必须加强训练、教育和交流，以提高区域知识和文化技能。”此后出台的美国海军官方文件将这一要求统称为“语言技能、区域知识和文化意识”（Language Skills, Regional Expertise and Culture Awareness, LREC）。美国海军专门负责此项计划的“人事、训练与教育政策部”主任（Director, Military Personnel, Training and Education Policy Division）丹·哈罗维（Dan Holloway）少将指出：“我们的海外行动的效能，不仅有赖于先进的装备和技术，还有赖于我们的领会和交流能力。”

2008 年 1 月，美国海军作战部出台了《美国海军语言技能、区域知识与文化意识战略》（U. S. Navy Language Skills, Regional Expertise and Cultural Awareness Strategy），文件指出：“9·11 之后的战略形势以及 21 世纪独特的海上安全挑战表明，我国海洋战略能否成功，主要取决于我们了解潜在的敌人并与盟友和伙伴进行

交流的能力。”这一战略包括国外地区军官计划、外语能力津贴（Foreign Language Proficiency Bonus）、人员交换计划（Personnel Exchange Program, PEP）、海外部署部队培训和情报外语计划 6 个实施项目。“国外地区军官”计划是该战略提出的核心任务之一。

接下来就是设施和课程建设。至 2009 年 1 月，美国海军部在佛罗里达州的彭萨克拉市（City of Pensacola）建成了一座“海军语言、地区和文化技能中心”，专门向派往海外的军官提供语言和文化知识培训。位于加利福尼亚蒙特雷市的海军研究生院（Naval Postgraduate School）创办了“地区安全教育项目”（Regional Security Education Program, RSEP），课程名称为“地区威胁和历史”，以研讨班的形式授课，为派驻海外的军官提供培训。在网络教育方面，海军部的海军知识在线网（Navy Knowledge Online）向海军军官提供“透明语言”课程（Transparent Language），免费学习该课程提供的 88 种语言。

2013 年 1 月 23 日，美国海军部公布了由海军部长雷伊·迈布斯（Ray Mabus）签署的《第 1301.7 号海军部长指令》（SECNAV Instruction 1301.7），以文件的形式明确了“国外地区军官”的资格、选拔和任职。文件界定了海军部长、负责计划和政策的副部长以及海军作战部长在“国外地区军官”计划中的责权分工，规定海军作战部长主管海军的“国外地区军官”计划。这一文件标志着美国海军“国外地区军官”计划已进入成熟运行阶段。

2. 美国海军“国外地区军官”计划的实施

美国海军启动“国外地区军官”计划已有近 8 年的时间，在这段时间内，在美国海军部的领导下，海军“国外地区军官”的选拔机制日臻完善，职责界定明确，海外任职重点突出。

1) 美国海军“国外地区军官”的选拔

2008 年 9 月 10 日, 美国国防部负责计划的副部长助理 (Deputy Under Secretary of Defense for Plans) 盖尔·H·麦克基恩 (Gail H. McGinn) 在国会众议院武装力量委员会作证指出, “国外地区军官是着军服的专家, 他们需具备战略视野、地区技能、文化意识和外语能力”。因此, “国外地区军官需受过良好的教育, 语言流利程度达到专业水准, 并且在其技能指向的地区有过任职经历。”

在“国外地区军官”的选拔过程中竞争颇为激烈, 淘汰率通常为 1:7, 即每 8 位候选军官中, 通常仅有 1 位能够获得任命。依据 2013 年 1 月 23 日美国海军部出台的《海军部长第 1301.7 号指令》(SECNEV Instruction 1301.7), 海军“国外地区军官”的选拔条件为:

- (1) 海军研究生院或官方认可的地方院校研究生毕业;
- (2) 通过接触绝密 (Top Secret) 和敏感隔离信息 (Sensitive Compartmentalized Information) 的忠诚调查 (security clearance);
- (3) 军官任职至少 8 年, 至少 6 个月的海外任职经历;
- (4) 通过国防语言能力测试 (Defense Language Proficiency Test) 和口语能力面试 (Oral Proficiency Interview)。

每年 6 月和 11 月, 美国海军专门负责“国外地区军官”资格认证的“横向调动委员会” (Lateral Transfer Board) 对候选“国外地区军官”进行考核, 通过考核的候选军官即具备了成为“国外地区军官”的资格。

按照美国海军的安排, 2006 年 6 月, 第一批通过选拔的“国外地区军官”首先在位于加利福尼亚蒙特雷的海军研究生院

(Naval Postgraduate School) 接受为期 15 到 18 个月的安全事务培训, 然后在蒙特雷的国防语言学院外语中心 (Defense Language Institute Foreign Language Center, DLIFLC) 进行不超过 15 个月的语言学习。依据美国海军公布的《2010 海军作战部长指示》文件中提供的数字, 到 2009 年 9 月, 海军的“国外地区军官”的总数已达 212 人。2013 年 11 月, 海军的“国外地区军官”人数已达 278 人。

2) 美国海军“国外地区军官”的职责

依据美国海军部部长指令, “国外地区军官”主要担负 4 种职责。其一是协调。“国外地区军官”受“所在军种或联合司令部的委派, 与外国政府及军方、外国民众、外国团体、国际组织进行互动”。其二为顾问, “国外地区军官”应“以其自身的地区知识, 为行动的制定和实施提供政治、军事和战略等角度的建议”; 其三是情报收集。“国外地区军官”应“观察并上报国际军事动态”。其四是国家代表。“国外地区军官”担任“联络官或武官助理等军事外交官职务, 主管安全援助事务, 在外国代表美国。”“国外地区军官”履行以上四种职责的时候, 因负责的事务不同, 可能会有多种对外身份。例如, 他们既有可能在海军外交的一线担任国防武官 (defense attaché)、安全助理军官 (security assistance officer)、军控专家 (arms control specialist)、联络官 (liaison officer) 或者军事人员交流计划 (Military Personnel Exchange Program, MPEP) 的协调员, 也有可能国防部、海军部、参联会、联合作战司令部的总部下属办公室担任“政治—军事策划员” (political-military planners)。总之, 美国海军的“国外地区军官”的职责就是利用丰富的海外任职经验、过硬外语能力以及任务对

象国背景知识，与外方协调海军联合军事行动、与外国海军领导人保持联系，协调并促进海军之间的合作和交往，以及收集对象国政治和军事信息并向海军上报。

3) 美国海军“国外地区军官”的任职

美国海军的“国外地区军官”的海外职位是由各地地理作战司令部（Geographic Combatant Commands, GCC）提供的。将大多数“国外地区军官”派往全球的作战司令部（Combatant Commands），极少数留在美国国内任职。截止 2013 年 11 月，美国海军共有 278 名“国外地区军官”，其中 246 名被派往海外任职。

“国外地区军官”的海外职位可分为两类：美国驻外职位（in-country billets）和驻外司令部下属机构职位。任务对象国职位通常为安全助理军官（Security Assistance Officer, SAO），工作地点为美国大使馆的防务合作办公室（Office of Defense Cooperation, ODC），另有一部分职位为国防武官（Defense Attaché）。按照美国海军部官方网站的数字，2013 年 11 月，美国驻外使馆中工作的海军安全助理军官共计 69 名，另有 34 人担任海军武官（占美国驻外海军武官的 47%）。各大司令部下属部门的海军“国外地区军官”的职位性质通常为顾问、策划、协调和联络等参谋工作。

就 2013 财年“国外地区军官”的职位（billets）在全球各大司令部的地理分布来看，美国海军现有的 246 名海外任职的“国外地区军官”（截止 2013 年 11 月）中，派往太平洋司令部（PACOM）的占 34%，派往中央司令部（CENTCOM）的占 14%，派往南方司令部（SOUTHCOM）的占 15.5%，派往欧洲司令部（EUCOM）的占 19%，派往非洲司令部（AFICOM）的占 17.5%。

值得一提的是，太平洋司令部的“国外地区军官”占美国海军“国外地区军官”总数的34%，而其他司令部的“国外地区军官”占任职总数的比例均未超过20%。换言之，美国海军“国外地区军官”的海外职位有三分之一都分配给了太平洋司令部，这一不对称的比例凸显了美国海军对在亚太地区推行合作外交的重视。2009年1月奥巴马政府上台以来，推行“亚太再平衡”战略，企图在亚太地区（特别是西太平洋地区）增加海军部署，以积极的海军外交拉拢中国周边的国家，压制中国海权的发展。

3. 美国海军“国外地区军官”计划的实施效果

2007年版的《21世纪海上力量合作战略》认为：“尽管在必要的时候可以通过增兵（surge）来应对危机，但无法短时间内增强信任与合作。”诚然，尽管美国海军拥有全球兵力投送能力，有能力对危机附近海域进行快速的力量部署。但是，与危机发生地区国家的合作和互信关系，却绝非短期内可以构建的。2006年，美国海军提出“千舰海军”的构想以来，不断加强与盟国和伙伴国海军的合作，以图共同应对海洋安全问题。着眼这一战略目标，美国海军的“国外地区军官”计划的目的是建立一支海军外交的骨干队伍，以其过硬的外语能力和丰富的外交经验，协调和加强海军间合作，加强已有联盟和伙伴关系，并发展新的伙伴关系。

以总部位于巴林麦纳麦的第5舰队为例，由于其责任区（Area of Responsibility）内的红海、亚丁湾等重要海域海盗和海上恐怖分子活动猖獗，海上安全形势严峻。为整合责任区内的海军力量，第5舰队需要与周边国家开展经常性的海军合作。为此，第5舰队与周边阿拉伯国家海军积极展开互动，内容包括海军演习、专

业交流、舰艇参观、信息共享（包括海盗和走私等海上犯罪活动的信息）以及高级军官互访等合作或交流活动。

对于在第 5 舰队任职的“国外地区军官”而言，与也门海军发展合作尤为重要。也门地处曼德海峡的北岸，西南濒临红海，东南面是亚丁湾，是印度洋海上通道经苏伊士运河进入地中海的咽喉要地。2000 年 10 月，美国海军“科尔”号在也门亚丁港靠泊时遭到恐怖分子自杀性袭击，造成 17 名军人阵亡。也门国内还有基地组织的分支及大批支持者。此外，也门濒临的亚丁湾还是海盗活动频繁发生的海域。为加强与也门海军的合作，“国外地区军官”罗恩·特雷尔（Ron Terrell）少校主动与也门海军高层表达合作意愿。由于也门海军长期与苏联及俄罗斯合作，高级军官中大多仅会讲俄语。特雷尔少校以其流利的阿拉伯语，与也门海军高层展开交流，2009 年 8 月成功组织了美也两国海军联合演习。后来，在他的积极推动下，也门海军向第 5 舰队的巴林麦纳麦总部派遣了联络官，与第 5 舰队的安全合作日益深入。得益于特雷尔少校的联络和协调，第 5 舰队联合也门海军，有效切断了基地组织的海上走私路线。也门海军提供的合作，使美国海军在海洋上反制恐怖主义的能力大为加强。

另外，在“国外地区军官”的不懈努力下，2009 年 1 月，美国海军第 5 舰队与盟国及阿拉伯半岛国家联合组建了 150 联合特遣舰队（Combined Task Force 150），2010 年又组建了由 25 个国家参加的联合海上部队（Combined Maritime Force），下辖 3 个联合特遣舰队（Combined Task Force）。每个联合特遣舰队指挥官由各成员国的高级军官轮流担任。

2009 年在罗德岛州纽波特市的美国海军战争学院召开的“国际海上力量研讨会”的与会国总数达到创纪录的 102 个，共有 91

个国家派出了海军一号首长参加论坛。从中不难窥见“国外地区军官”的卓有成效的联络和协调工作。

4.3 美国海军外交运用的经验

在美国海军外交二百多年的历史中，美国海军无论是以对抗的方式支持外交，还是代表美国与别国推行合作外交，都积累了可观的经验。

4.3.1 逐步推进海军外交以维护海外利益的安全

美国东西两侧濒临大洋，海军力量的建设和活动范围的扩大（特别是可依托的海外基地的增多），为美国提供了一种由海向陆控制事态并在国际政治中获得预期结果的能力。这种能力不断增强、范围不断扩大的过程，也是美国海外利益的安全边界不断拓展的过程。

美国海军外交是一个逐步发展的过程。美国建国之初，由于海军弱小，美国深受英法等海权强国的欺压，商船遭拦截，货物被没收，船员被强征，国家尊严遭到践踏。随着商船队将美国的商业利益推向全球，美国海军活动范围也随之扩大，对外交往日益增多。时至今日，美国以一支具备全球机动能力的强大海军支持外交，海军外交的内容丰富、形式多样、范围广泛，维护海外利益的能力已今非昔比。

美国海军外交的发展，意味着美国维护海外利益能力的不断增强。无论是海军以硬实力对抗的方式支持外交，还是以软性同化的方式开展对外合作，海军都加强了以外交维护海外利益的能

力。美国海军外交从早期主要针对欧洲到逐步参与美国的全球外交，维护海外利益的能力不断延伸。换言之，不断发展的海军外交将美国海外利益的安全边界逐步推向全球范围。就维护海外利益而言，美国海军发挥的作用在于“将美国的海上安全边界拓展到离美国本土尽可能远的地方。”

综上，美国海军外交为美国提供了一种维护海外利益的非战争手段，使美国能够在世界范围内维护其海外利益的安全。

4.3.2 以优势海军实施对抗外交

第二次世界大战结束至今，美国长期维持着全球最强的海军。正如美国前海军部长莱曼所言：“必须掌握确信无疑的海上优势。必须有能力牢牢控制（而且让他国看到）那些通往重大利益地区的交通线。这不是一个可以争论的战略问题，而是一个国家目标，一个绝对必需的安全问题。”

尽管在不同时期美国海军军舰数量有所增减，但是美国一直保持着相对于其他国家海军的优势。美国海军的这一优势，即便苏联海军在 20 世纪 80 年代的鼎盛时期时也未能超越。时至今日，美国海军拥有 10 个航空母舰战斗群（另有 1 艘福特级核动力航空母舰已下水，目前正在海试）。美国尼米兹级航母排水量 9 万 7 千吨，舰载机数量可达 100 架，作战能力远非其他国家航空母舰所能比拟。

美国海军的优势还来自其全球的前沿存在。在盟国和伙伴国基地的支持下，美国海军将大批军舰和兵力部署到海外。前沿存在不仅确保了美国海军能对危机快速做出反应，还使美国海军有能力控制重要的海上交通线，获得主导世界经济的能力。前沿存

在使美国海军能以预防性（威慑）部署和反应性（强制）部署两种方式支持美国外交。甚至在没有海外基地的地区，美国海军也能以部署“全球舰队基地”的方式，在海上浮动基地的支持下发挥上述的作用。

美国海军另一大优势是其全球力量投送能力。美国海军的 10 个以尼米兹级核动力航母为核心的航母战斗群与搭载海军陆战队的远征打击大队（Expeditionary Strike Group, ESG）可将军力快速向全球范围投送。凭借这一能力，美国海军能向发生危机的地区附近海域快速增兵并控制事态，支持外交目标的实现。

美国海军的优势赋予了它支持对抗外交的能力。海军作为美国的一个前沿存在并能全球机动的军种，有能力在不侵犯别国的主权的情况下以对抗性的方式支持外交。美国海军不仅在古巴导弹危机、海地危机和台海危机等一系列危机实施强制，支持了外交目标的实现，还在冷战时期依托其海外部署遏制了苏联权力扩张，甚至在冷战后继续维持对中国和俄罗斯的防范和制衡以及对伊朗和朝鲜等国的威慑。

4.3.3 推行海军合作外交

美国海军推行合作外交主要有三方面的考虑。其一，维持美国主导的国际体系；其二，防范其潜在的挑战者；其三，提高美国的软实力。

海军合作外交是美国主导国际体系的重要支柱。美国通过海军合作外交拉上众多的盟国和伙伴国，在世界海洋上构建一种美国领导的秩序，促使潜在的对手加入到美国主导的海洋秩序中，服从美国制定的规则，参与美国主导的合作，否则就会被孤立在

国际海洋事务之外。“海军的作用之所以重要，就在于它使美国安全地进入国际市场，确保了海上交通线的安全以及海湾石油的稳定输入。借助海军，美国发挥着一种世界准政府（world's quasi-government）的作用，确保全球体系的正常运转。”另外，美国海军实施的人道主义救援或医疗救助等公共外交任务能提高美国的国际形象，增强美国在受援助地区民众中的吸引力，为美国赢得软实力收益。

合作外交作为写入美国新世纪海军战略的一种非战争军事能力，在美国海军 2007 年公布的战略中被反复提及 15 次之多。美国海军如此强调合作外交，凸显了它对以合作的方式实现国家对外政策目标的重视。

4.3.4 创建专业的合作外交人才队伍

为推行合作外交，美国海军专门打造了一支由“国外地区军官”组成的骨干团队。这些军官经过严格的选拔和培训，大多被派往驻外使馆或各大海外司令部任职，专职负责美国海军对外合作的联络、计划和组织，然后再由海军舰艇（如参加联合军演的舰艇或实施医疗救助的医院船）负责实施。

这支队伍的成员拥有国际视野，精通任务目标国家的语言和文化。他们不仅能与任务目标国家的海军军官无障碍地交流，建立良好的个人关系，还熟悉该国海军内部的决策机制和办事流程，因而在联络和协商的过程中能够有的放矢地开展工作。当前，“国外地区军官”团队已成为推动美国海军合作外交发展的一支颇具活力的队伍。

本书研究的是美国以海军支持外交的现象，主要围绕“美国海军外交是如何在历史中演进的？”“美国海军外交的动因是什么？”“如何从理论层面对美国海军外交做出解释？”“美国海军外交在实践中是如何运用的？”四个基本问题展开。在本书的结尾，有必要就一些重要发现进行回顾和总结，并对将来的研究做一下展望。

1. 研究发现

基于对以上四个基本问题的研究，本书获得了以下几个方面的发现。

第一，美国海军外交的发展具有历史规律性。从支持的外交目标所指向的范围来划分，美国海军外交的发展经历了区域阶段、走向全球和全球阶段三个时期的演进。随着美国海军对外交支持能力不断增强，美国海军外交逐步走向全球。在这一演进历程中，美国海军支持的外交目标也逐步多元化，总的趋势是从经济层面的目标为主演变为以政治层面的目标为主。从海军支持外交的方式上来看，美国海军外交从主要以对抗方式实现外交目标，演变为主要以合作方式实现外交目标。

第二，美国海军外交的发展演变是受多种动因驱动的结果。在不同历史时期，美国在经济、政治和军事安全层面的客观需要是推动美国海军外交发展演进的主要外部因素。相比较而言，文化层面的因素为美国海军外交的发展提供的是一种内驱力。美国海军外交二百多年的演进是多种动因共同发生作用的过程。

第三，美国海军外交有着丰富的内涵。按照海军支持外交的

不同方式，美国海军外交可分为海军对抗外交和海军合作外交。海军对抗外交还可细分为海军威慑外交和海军强制外交，两者又分别属于威慑外交和强制外交的范畴，是以海军为威胁手段实现外交目标的特殊情形，分别符合威慑外交和强制外交的一般特点。相比之下，海军合作外交是一种旨在构建军事相互依赖的海军外交，其形式既可以是美国海军与其他海军之间的外交，也可以是由美国海军推行的旨在增强美国软实力的公共外交。

第四，美国海军能对外交提供多形式的支持。从对抗的形式来看，美国海军不仅能以反应性部署实施强制，还能以预防性部署实施威慑，以对抗的方式支持外交。从合作的形式来看，美国海军还能通过多种合作的形式加强同盟关系、发展伙伴关系或提升美国的软实力。另外，很重要的一点是，无论以对抗还是合作的方式，美国海军外交通常还服务于更大的外交战略。

2. 研究展望

从研究现状来看，尽管美国海军外交已有两个多世纪的发展历史，但是在我国学界仍只是一个鲜有问津的领域。

基于本书的探讨，不难发现，美国海军外交本身还有诸多有待研究的领域。由于篇幅所限，本书对美国海军外交的研究仅关注了它的历史演进、动因分析、理论诠释和实践运用四个方面，未能进一步探讨美国海军外交的效果评估、决策过程以及军事意义。显然，对上述几个问题的拓展研究无疑将深化我们对美国海军外交的认识。

总之，尽管“海军外交”一词并非本书首创，但是将其分门别类地进行梳理，解释其作用原理并分析其运用模式，从中总结美国海军外交的经验和做法，为中国发展海军外交提供策略参考，则是笔者进行此项研究的初衷和期望所在。

参 考 文 献

- [1] Geoffery Till. Seapower: a guide for the twenty-first century [M]. Port-land, Oregon: Frank Cass Publishers, 2009.
- [2] James Cable. Gunboat Diplomacy 1919-1991: political applications of limited naval force[M]. New York, NY: St. Martin's Press, 1981.
- [3] James Cable. Diplomacy at Sea[M]. London, UK: The Macmillan Press, Ltd., 1985.
- [4] Ken Booth. Navies and Foreign Policy[M]. New York, NY: Holmes and Meier Publish-ers Inc., 1979.
- [5] David Guy. "Naval Diplomacy, in decline?" [J] Naval Review, Vol. 75, No. 1, January 1987.
- [6] Walter A. McDougall. Promised Land, Crusader State: the American encounter with the world since 1776 [M]. New York, NY: Houghton Mifflin Company, 1997.
- [7] Mark Landas. Ships of the American Revolutionary Navy[M]. New York, NY: Osprey Publishing Ltd., 2009.
- [8] Kenneth J. Hagan. This People's Navy: the making of American sea power[M]. New York, NY: The Free Press, 1991.
- [9] Dudley W. Knox. A History of the United States Navy[M]. New York, NY: G.P. Putnam's Sons, 1948.
- [10] George C. Herring. From Colony to Superpower: U.S. foreign relations since 1776[M]. New York, NY: Oxford University Press Inc., 2008.

- [11] William E. Weeks. Building the Continental Empire: American Expansion from the Revolution to the Civil War[M]. Chicago, IL: Dee Publisher, 1996.
- [12] Nathan Miller. Sea of Glory: A Naval History of the American Revolution[M]. Charleston, SC: Nautical & Aviation Publishing Company of America, 2000.
- [13] Donald Stoker, Kenneth J. Hagan and Michael T. McMaster. Strategy in the American War of Independence[M]. New York, NY: Routledge, 2010.
- [14] Gordon S. Wood. Empire of Liberty: a history of the early republic, 1789-1815[M]. New York, NY: Oxford University Press, Inc., 2009.
- [15] Bradford Perkins. The Cambridge History of American Foreign Relations: the creation of a republican empire, 1776-1865[M]. New York, NY: Cambridge University Press, 1993.
- [16] Robert J. Art and Patrick M. Cronin. The United States and Coercive Diplomacy[M]. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2003.
- [17] George W. Baer. One Hundred Years of Sea Power: the U.S. Navy, 1890-1990[M]. Stanford, CA: Stanford University Press, 1994.
- [18] Tim Beal. North Korea: the struggle against American power[M]. Ann Arbor, MI: Pluto Press, 2005.
- [19] G. R. Berridge, Alan James. A Dictionary of Diplomacy[M]. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2001.
- [20] Beschloss Michael. The Crisis Years: Kennedy and Khrushchev, 1960-1963[M]. New York, NY: Harper Collins, 1991.
- [21] Mansel G. Blackford. Pathways to the Present: U. S. development and its consequences in the Pacific[M]. Honolulu, HI: University of Hawaii Press, 2007.
- [22] M. Bunn. Can deterrence be tailored? [M]. Washington, D.C.: Institute for

- National Strategic Studies, National Defense University, 2007.
- [23] James Cable. Diplomacy at Sea. London[M]. UK: The Macmillan Press, Ltd., 1985.
- [24] Fraser Cameron. US Foreign Policy after the Cold War: global hegemon or reluctant sheriff ? [M]. New York, NY: Routledge, 2002.
- [25] Daniel Gouré, Rebecca Grant. U.S. Naval Options for Influencing Iran[M]. Arlington, VA: Lexington Institute Press, 2009.
- [26] Austin G. Long, Deterrence from Cold War to Long War[M]. Santa Monica, CA: the RAND Corporation, 2008.
- [27] Gordon S. Wood, Empire of Liberty: a history of the early republic, 1789-1815[M]. New York, NY: Oxford University Press, Inc., 2009.
- [28] Fareed Zakaria. From Wealth to Power: the Usual Origins of America's World Role[M]. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998.
- [29] R. Nicholas Burns. America's Strategic Opportunity with India: the new U.S.-India Partnership[J]. Foreign Affairs, November/December 2007.
- [30] Leszek Buszynski. Emerging Naval Rivalry in East Asia and the Indian Ocean: implications for Australia[J]. Security Challenges, Vol. 5, No. 3, Spring 2009.
- [31] 张晓林. 海军外交[M]. 北京: 海潮出版社, 2004.
- [32] 张启良. 海军外交论[M]. 北京: 军事科学出版社, 2013.
- [33] 丁则民. 美国通史: 美国内战与镀金年代(1861—19 世纪末). 北京: 人民出版社, 2002.
- [34] 董秀丽. 美国外交的文化阐释, 北京: 知识产权出版社, 2007.
- [35] 高子川. 蓝色警示——21 世纪初的海洋争夺与展望[M]. 北京: 海潮出版社, 2004.
- [36] 何顺果. 美国史通论[M]. 上海: 学林出版社, 2001.

- [37] 蒋乾麟. 党的创新理论与实践[M]. 北京: 国防大学出版社, 2013.
- [38] 军事科学院战略研究部. 战略学[M]. 北京: 军事科学出版社, 2001.
- [39] 柯春桥, 贾咏梅. 美国军事实力分析[M]. 北京: 民族出版社, 1999.
- [40] 李庆余. 美国外交史: 从独立战争至2004年[M]. 济南: 山东画报出版社, 2008.
- [41] 李祖发. 军事软实力方略[M]. 北京: 国防大学出版社, 2012.
- [42] 刘绪贻. 美国通史第6卷: 战后美国史(1945—2000) [M]. 北京: 人民出版社, 2002.
- [43] 刘祚昌. 美国内战史[M]. 北京: 人民出版社, 1978.
- [44] 梅仁毅, 李期铿. 冷战后的美国外交[M]. 北京: 世界知识出版社, 2012.
- [45] 倪世雄, 王义桅. 中美国利益比较[M]. 北京: 时事出版社, 2004.
- [46] 潘锐. 冷战后的美国外交政策: 从老布什到小布什[M]. 北京: 时事出版社, 2004.
- [47] 钱春泰. 武力威胁与对外政策[M]. 上海: 上海人民出版社, 2010.
- [48] 秦亚青. 国际关系理论: 反思与重构[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012.
- [49] 曲令泉. 海上封锁战——海上通道上的激烈角逐[M]. 北京: 海洋出版社, 1998.
- [50] 商务印书馆编辑部. 辞源[M]. 北京: 商务印书馆, 1995.
- [51] 孙武. 孙子兵法·谋攻篇[M]. 太原: 山西古籍出版社, 1999.
- [52] 王帆. 美国的亚太联盟[M]. 北京: 世界知识出版社, 2007.
- [53] 王缉思, 徐辉, 倪峰. 冷战后的美国外交(1989—2000) [M]. 北京: 时事出版社, 2008.
- [54] 王连元. 美国海军争霸史[M]. 兰州: 甘肃文化出版社, 1996.
- [55] 王平建, 侯建军, 李杰. 美国未来海军[M]. 北京: 解放军出版社, 2007.
- [56] 王生荣. 海权对大国兴衰的历史影响[M]. 北京: 海潮出版社, 2009.
- [57] 王生荣. 海洋大国与海权争夺[M]. 北京: 海潮出版社, 2000.

- [58] 王绳祖. 国际关系史（十七世纪中叶——一九四五年）[M]. 北京：法律出版社, 1986.
- [59] 王玮, 戴超武. 美国外交思想史：1775—2005 年[M]. 北京：人民出版社, 2007.